

EL SENADO ARGENTINO: HISTORIA, EVOLUCIÓN Y CONSECUENCIAS NEGATIVAS DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL DE 1994, A DIECISÉIS AÑOS DE LA MISMA.

Título: “El Senado argentino: historia, evolución y consecuencias negativas de la reforma constitucional de 1994, a dieciséis años de la misma”.

Apellidos y Nombres: FERNANDEZ MIRO, Julia, MARTIN OLIVO, César Hernán y MONDELO, Facundo Luis.

Asignatura: Derecho Público Provincial y Municipal.

Encargado del curso: Dr. Adrián Sánchez.

Año: 2010.

INDICE

A. Introducción-----	4
B. Origen etimológico y evolución del Senado-----	5/7
C. Evolución del Senado en la República Argentina-----	8
C.1 A través de la historia constitucional-----	8
• Hacia una Carta Magna-----	8/17
• Período de Reformas-----	17/20
C.2 En las Provincias Argentinas-----	21
• Composición en las Legislaturas-----	21
▪ Posibilidades: Unicameral o Bicameral-----	21
▪ Evolución histórica-----	21
○ Primera etapa: “Hasta 1853”-----	21/22
○ Etapa de 1853 a 1956. Oscilaciones-----	22
○ Etapa de 1957 a nuestros días-----	22/24
D. El Senado en la Reforma de 1994-----	25
D.1 Origen, objetivos y acuerdos-----	25
• Iniciativas reformistas-----	25
• Primeros acercamientos-----	25/27
• El diseño del Núcleo y el Acuerdo de Olivos-----	27/30
• Los cuestionamientos del Núcleo-----	31/32
D.2 Cambios y controversias de las reformas-----	33/35
• La elección directa-----	35/37
• El acortamiento del mandato-----	37/38
• El tercer senador y la lista incompleta-----	39/40
• El régimen transitorio-----	40/42
D.3 El Senado en la actualidad-----	43
• El Poder Legislativo en la República Argentina-----	43/44
• Competencias del Senado-----	44
• Funciones del Congreso-----	45
• Periodo de Sesiones-----	46
• Representatividad-----	46/47
• Presidencia del Senado-----	47/48
• Bloques políticos-----	48
• Plenario de Labor Parlamentaria-----	49
• Comisiones del Honorable Senado de la Nación-----	49
• Comisiones Permanentes-----	50/51
• Comisiones Permanentes Bicamerales-----	51
• Comisiones Especiales, Bicamerales e Investigadoras-----	52

• Integración de las comisiones-----	52/53
• Funciones de los Senadores en las Comisiones-----	54/55
• Funciones de la Secretaría Parlamentaria-----	55/57
• Proyectos ingresados al Senado de la Nación-----	58/59
• Trámite Parlamentario de los proyectos ingresados al Senado de la Nación: Poder Ejecutivo. Su Participación en la Formación y Sanción de las Leyes-----	60
• Insistencia del Poder Legislativo-----	60
E. Consecuencias negativas de la Reforma-----	61
E.1 Elitización de cargos-----	61/67
• Composición-----	61/64
• Requisitos-----	64/66
• ¿Quién ocupa el lugar?-----	67
E.2 Partidización-----	67/69
E.3 Influencia del Poder Político de turno: El Senado como mera herramienta de dominación legislativa-----	70/73
F. Conclusiones-----	74
G. Bibliografía-----	75

A. Introducción.

El presente trabajo de investigación pretende analizar al Senado Argentino, por un lado, como componente esencial del Poder Legislativo y su importancia en la formación de leyes, su historia constitucional, su evolución a lo largo del tiempo, y por otro lado, las consecuencias negativas que la reforma constitucional del año 1994 tuvo sobre el mismo a dieciséis años de tal acontecimiento.

En este punto de la investigación, comenzaremos planteando la hipótesis, que tendremos como punto de partida para la posterior indagación de los hechos históricos, y de esta manera llegar a una conclusión orientadora.

La hipótesis a plantear, es la siguiente: **“El Senado Argentino es una mera herramienta de control legislativo al servicio del poder político de turno”**.

Para realizar el trabajo se tuvieron en cuenta, básicamente, libros de autores conocidos, notas periodísticas, y documentos históricos, enumerados detalladamente en la bibliografía.

B-Origen etimológico y evolución del Senado.

Se denomina **Senado** a la cámara alta del cuerpo legislativo (Congreso, Asamblea Nacional o Parlamento) de algunos países. Existe habitualmente en países con una forma de estado federal. En estos dichos países la cámara alta representa a las divisiones territoriales (Estados, Cantones o Provincias) del mismo.

Sin embargo, la palabra e institución “senado” aparece en la antigua Roma. Su etimología, del latín “**senatus**”, remite a la asamblea de patricios que constituía el Consejo Supremo de aquella ciudad que se convertiría en imperial. Sus integrantes, los “**senex**” (de senil, anciano) se presentaban como sinónimo de sabiduría, lo cual significaba ser considerado ciudadano importante, reposado para la función pública. Su etimología también lo asociaba con la idea de lo “sensato”. Aquel Senado, por su parte, se emparentaba, desde sus orígenes con la Gerusia espartana (gerón, ontos, anciano) y con el Areópago ateniense.

A su vez, aquella antigüedad clásica reaparece con su esplendor en el siglo XV de la mano de uno de los sucesos tecnológicos más revolucionarios de la historia de la humanidad: la Imprenta. Gracias a ella, se pudieron rescatar las obras y acontecimientos de aquellos tiempos. Se buscaba interpretarlos para dar forma y/o régimen político al objetivo que aparecía como prioritario: **limitar el poder absoluto**.

Muchos vieron que esta fundamental limitación sólo era posible conciliando los intereses de los actores sociales. Fue así que se redescubrió a Platón, Aristóteles, Polibio, Cicerón, entre otros. En ellos estaba la génesis de la idea de república, que aparecía como la mejor propuesta de forma mixta de gobierno. Significaba - en el decir de Cicerón que veía como modelo la república romana - conciliar los intereses de los monarcas del Consulado, los aristócratas del Senado y los

de la plebe de la Asamblea.

Más cercano en el tiempo, en el siglo XVII, aparecen otros pensadores en las direcciones citadas. Por ejemplo, en Francia, se destaca Montesquieu, autor de la afamada teoría de la “División de Poderes”. En ella, se proclamaba que la función legislativa y la ejecutiva, propias de todo gobierno, no podían estar en manos de una persona o institución. Incluso, en lo que aquí interesa, propuso componer en dos partes al Poder Legislativo. Su preocupación fundamental: la política de los reyes que marginaba a los nobles de las decisiones del reino y se acercaba a la burguesía, la que se le volvía imprescindible para lograr así la concentración del poder.

Sin embargo, el lento pero inexorable proceso de sustitución de la nobleza por la burguesía en el poder - faltaría menos de un siglo para cristalizarlo - ya se estaba anunciando. Recordemos que Carlos de Secondat, era noble, con el título de Barón (de la Bréde y de Montesquieu). A su vez, este ascenso de la burguesía lo revelaba que Luis XIV haya burocratizado a la nobleza - y con ello el inicio del proceso de su aburguesamiento haciéndola palaciega, con la finalidad de sacarla del ámbito rural donde encontraba su natural inserción social y política. Luis XIV veía su objetivo de plasmar un proyecto absolutista de poder. De hecho, el modelo institucional en que fijó su atención lo tuvo en Inglaterra. Observó en él, un régimen de gobierno donde los poderes se equilibran, haciéndolo asimismo la representación de los distintos estamentos. En su comprensión, allí estaban en la Cámara de los Lores (Alta) la nobleza y en la de los Comunes (Baja) los burgueses.

Otro reconocido pensador, también francés, François Marie Arouet, conocido como “Voltaire” en sintonía con aquel proclamaría la integración del sistema de oposición al poder absoluto como expresión de integración y equilibrio social. También otros publicistas se expresaron en coincidencia con estos idearios, observando a la Cámara Alta como moderadora de conflictos sociales.

En el norte de América, en el último cuarto del siglo XVIII, se produce un acontecimiento que dio lugar a la rebelión de las colonias inglesas con su rey. Fue la resultante, entre otras, de la dinámica propia del proceso capitalista, uno de los motores principales de la inmigración de los habitantes nacidos allende al océano, al este del Atlántico. Por ejemplo, la afamada rebelión contra el impuesto al té, desencadenaría, con los tres muertos de Boston, la independencia de dichas colonias. Nacería así el primer Estado del continente y con él, una nueva forma - régimen, forma, sistema - de gobierno.

El sistema republicano, desde el requisito de la división de poderes, haría que se estableciera un poder legislativo, formado por dos partes según el modelo de su “madre patria” y por lo tanto, la “Cámara de los Lores” se convertiría en “Senadores”.

C-Evolución del Senado en la República Argentina

C.1 A través de la historia constitucional

- ***Hacia una Carta Magna***

El Congreso de Tucumán sancionó en 1819 una constitución que no establecía la forma de gobierno que adoptaba, pero tenía características unitarias y estaba proyectada de forma tal que podía adecuarse a un sistema monárquico constitucional (sistema que en esa época trataban de establecer varios congresales que estaban negociando la coronación de un príncipe en el Río de la Plata) y que Adoptó la división tripartita de poderes. El Poder Legislativo, por primera vez en nuestra historia era bicameral, con una Cámara de Representantes (Diputados) y una Cámara de Senadores. El Poder Ejecutivo estaba a cargo de un Director del Estado, elegido por las cámaras legislativas; podía ser reelecto. El Poder Judicial tenía una Alta Corte de Justicia (con 7 jueces letrados y 2 fiscales, nombrados por el Director con acuerdo del Senado) y tribunales inferiores. Los jueces eran inamovibles mientras durase su buena conducta y sus sueldos no podían ser disminuidos. Se ordenaba la publicidad de los fallos.

El art. 10 del texto constitucional establecía: “Formarán el Senado los Senadores de Provincia, cuyo número será igual al de las Provincias; tres senadores militares, cuya graduación no baje de Coronel Mayor; un Obispo, y tres Eclesiásticos; un Senador por cada Universidad; y el Director de Estado, concluido el tiempo de su Gobierno”. Para lo cual se aclaró (en el art. 11) que “Ninguno sería nombrado Senador sin la edad de treinta años cumplidos, nueve de ciudadano antes de su elección, un fondo de ocho mil pesos, una renta equivalente, o una profesión que lo ponga en estado de ser ventajoso a la sociedad”. Se proclamó que “Durarían en el cargo por el tiempo de doce años, renovándose por terceras partes cada cuarto. La suerte decidiría quiénes

debían salir en el primer y segundo cuatrienio”. Por otra parte, los art. 14, 15, 16 y 17 establecieron la forma de la designación diciendo que: “Los Senadores de las Provincias se elegirán en la forma siguiente: Cada Municipalidad nombrará un capitular y un propietario, que tengan un fondo de diez mil pesos al menos, para electores, Reunidos éstos en un punto en el centro de la Provincia, que designará el Poder Ejecutivo, elegirán tres sujetos de la clase civil, de los que uno al menos sea de fuera de la Provincia. Esta terna se pasará al Senado (la primera vez al Congreso) con testimonio íntegro del acta de elección. El Senado, recibidas todas las ternas y publicadas por la prensa, hará el escrutinio; y los que tuvieren el mayor número de sufragios, computados por las Provincias, serán Senadores. Si no resultase pluralidad, la primera vez el Congreso, y en los sucesivos el Senado, hará la elección entre los propuestos”; “Los Senadores militares serán nombrados por el Director de Estado”; “Será Senador por primera vez el Obispo de la Diócesis donde reside el Cuerpo Legislativo. En lo sucesivo se elegirá el Obispo Senador por los Obispos del territorio, remitiendo sus votos al Senado. Publicados por la prensa, se hará el escrutinio, y el que reuniese el mayor número, será Senador: no resultando pluralidad, decidirá la elección el Senado”; “Los Cabildos eclesiásticos, reunidos por el prelado Diocesano, Curas Rectores del Sagrario de la Iglesia Catedral, y Redactores de los Colegios (cuando éstos sean eclesiásticos) elegirán tres individuos del mismo estado, de los cuales, uno al menos sea de otra Diócesis. Remitidas y publicadas las ternas con sus actas, los tres que reúnan mayor número de sufragios computados por las iglesias, serán Senadores; en caso de igualdad el Congreso o Senado decidirá la elección”. Esta Constitución, debido a su espíritu centralista y monarquista en general fue rechazada por los caudillos de las provincias, en especial los del litoral que avanzaron hacia Buenos Aires, derrotaron al Director Rondeau y exigieron la disolución del Congreso. A partir de ese momento dejaron de existir las “autoridades nacionales” y comenzó lo que se conoce como la “crisis o anarquía del 20”.

Las provincias se separan y se convierten en entidades autónomas: eligen a sus gobernadores, dictan sus propias leyes, firman tratados, etc., procediendo en líneas generales como Estados independientes bajo la dirección de sus 'caudillos' (Güemes, Artigas, López, Ramírez, Facundo Quiroga, etc.). A pesar de esta separación todas las provincias se sentían partes de una misma Nación a la cual querían organizar pero respetando sus autonomías. Prueba de este deseo de las provincias de lograr la unión, la organización nacional e incluso de darse una Constitución permanente, son los 'pactos interprovinciales' que se van firmando (tratado de Pilar, tratado de Benegas, tratado del Cuadrilátero, Pacto Federal, Acuerdo de San Nicolás, etc.).

A fines de 1823 era urgente concretar la unión nacional porque se avecinaba una guerra con Brasil que había ocupado la Banda Oriental. Buenos Aires invitó a todas las provincias a un Congreso General y estas aceptaron. Este Congreso realizó una importante labor institucional ya que dictó la Ley Fundamental, la Ley Presidencia, la Ley Capital y la Constitución de 1826.

La Constitución de 1826, en líneas generales era igual a la de 1819. Era unitaria; establecía la división de poderes (P. Ejecutivo: un Presidente de la Nación que designaba a los gobernadores con acuerdo del Senado; P. Legislativo: bicameral, con Cámara de Diputados y de Senadores; P. Judicial: una Alta Corte de Justicia -con 9 jueces y 2 fiscales- y los tribunales inferiores). También establecía la inamovilidad de los jueces y la no disminución de los sueldos. Prohibía las comisiones especiales y la confiscación de los bienes.

El texto constitucional establecía en su art. 23 que: "Formarán la Cámara del Senado los senadores nombrados por la capital y provincias en el número y forma siguiente: Cada una formará por votación directa del pueblo, de conformidad con lo establecido en los Artículos 13 y 14, - Podrá votar en la elección de representantes todo ciudadano expedito en el ejercicio de sus

derechos (...) y reglará cada junta de provincia los medios de hacer efectiva la elección directa de los representantes - una Junta de once individuos que hayan de ejercer la función de electores y que reúnan las mismas calidades exigidas para representantes en el Artículo 15 (Ninguno podrá ser representante, sin que tenga las calidades de siete años de ciudadano antes de su nombramiento; veinticinco años cumplidos, un capital de cuatro mil pesos; o en su defecto, profesión, arte u oficio útil, y que no esté dependiente del Poder Ejecutivo por servicio a sueldo). Los electores, reunidos en la capital de la provincia, al menos en las dos terceras partes, y elegidos de entre ellos mismos presidente y secretario, votarán para senadores en un solo acto por balotas firmadas, por dos individuos de los que al menos uno no sea ni natural ni vecino de aquella provincia. Concluida la votación y firmada el acta por todos los vocales se remitirá, cerrada y sellada, por conducto del Poder Ejecutivo, al presidente del Senado (la primera vez al del Congreso). El presidente abrirá los pliegos ante el Senado (en la primera vez ante el Congreso) y hará leer las actas de las Juntas Electorales, que pasarán luego a una Comisión para que abra dictamen, tanto sobre la validez de las formas como sobre el número de sufragios que reúnan los candidatos. Serán proclamados senadores por deliberación del Senado (o del Congreso la primera vez), reunido al menos en sus dos terceras partes, los que, guardadas las formas, hayan obtenido en las respectivas Juntas Electorales una mayoría absoluta de sufragios. Si aquéllas no se hubieran guardado se repetirá la elección por las mismas Juntas Electorales; y si no hubiera resultado una mayoría absoluta, el Senado (en su caso el Congreso) formará una terna de los que hayan obtenido mayor número de votos y elegirá de entre ellos por mayoría absoluta de votos al que crea más conveniente. Si no resultase en esta votación mayoría absoluta, se reducirá entonces a los dos individuos que hayan obtenido en ella más sufragios, decidiendo el voto del presidente, el que debe ser excluido en caso de haber habido empate para que los candidatos queden reducidos

a dos. En este caso, fijada de nuevo la elección entre los dos individuos que resulten, se procederá a nueva votación y será proclamado senador el que reúna mayoría absoluta de sufragios, volviendo a decidir el presidente en el caso de nuevo empate. Si alguno de los senadores hubiese obtenido mayoría absoluta en la Junta Electoral, el procedimiento del Senado (o en su caso del Congreso), para concluir la elección de ambos senadores, se hará por actos separados y bajo las mismas formas para cada uno”.

También dejaba en claro los requisitos para ocupar el cargo: “Ninguno será nombrado senador que no tenga la edad de treinta y seis años cumplidos, nueve de ciudadano, un capital de diez mil pesos, o una renta equivalente, o profesión científica capaz de producirla” (art.24).

En este caso, el mandato ya se había reducido en un tiempo pronunciado al de la Constitución del `19, ya que ahora durarían en el cargo por el tiempo de nueve años, renovándose por terceras partes cada trienio, y se decidirá por la suerte, luego que todos se reúnan, quienes deban salir el primero y segundo trienio.

Esta Constitución, si bien era bastante completa, fue resistida por las provincias debido a su forma unitaria de gobierno.

En 1827, Bs.As. Retiró sus diputados del Congreso y éste declaró su propia disolución y la del Poder Ejecutivo nacional, quedando en manos de Bs.As. las relaciones exteriores y la guerra. A partir de este momento el país quedará sin gobierno nacional y entrará en una lucha feroz entre unitarios y federales, a pesar de lo cual las provincias con igual tendencia política se unirán mediante pactos, tales como la Liga Unitaria y Pacto Federal. La falta de un gobierno nacional

duraría hasta el Acuerdo de San Nicolás que dio origen a la Confederación y precedió a la Constitución de 1853.

El Congreso constituyente, fue inaugurado en la ciudad de Santa Fe, sin representación porteña, el 20 de noviembre de 1852. En esa ocasión, Justo José de Urquiza, designado por el acuerdo de San Nicolás, Director Provisional, con amplios poderes, sostuvo que debía hablarse de fórmulas conciliadoras, y no de ideas incompatibles, y que esas ideas de unidad deberían dejarse asentadas en una Constitución que evite la anarquía y el despotismo.

Tomando como antecedente el libro de Juan Bautista Alberdi “Bases y puntos de partida para la organización política de la República Argentina” y los textos constitucionales que la precedieron (constituciones de 1819 y 1826) tanto a nivel nacional como internacional (Constitución de Estados Unidos) y el Pacto Federal de 1831, se redactó el Anteproyecto de Constitución.

Ya en Julio de 1852, en el Proyecto de Constitución de Alberdi, se mantenía la tendencia bicameral en el art.40 al establecer un Congreso Federal compuesto de dos cámaras, una de senadores de las Provincias y otra de diputados de la Nación, será investido del poder legislativo de la Confederación.

El Proyecto de Alberdi establecía que “El senado representa las provincias en su soberanía respectiva”, y se componía de 14 senadores elegidos por la legislatura de cada provincia, a renovarse por terceras partes cada dos años, eligiéndose 4 en el tercer bienio. El mandato duraría seis años, como retomó la reforma de 1994, y serían reelegibles indefinidamente. Mientras, la cámara de Diputados representa la nación en globo, y sus miembros son elegidos por el pueblo de

las provincias, que se consideran a este fin como distritos electorales de un solo Estado. Cada diputado representa a la nación, no al pueblo que lo elige.

En la Constitución de 1853, respetando la fuente precedente, se hace referencia al titular del órgano parlamentario como el Congreso de la Nación Argentina, compuesto por una Cámara de Diputados, que representa directamente al pueblo argentino, y un Senado, integrado por los representantes de las provincias y de la capital. En el proyecto de Alberdi se afirmaba explícitamente que cada diputado representaría a la entidad política que lo había elegido —la provincia— y no directamente al pueblo, pero esta aclaración no se incorporó al texto del 1º de Mayo de 1853.

Los senadores se elegirían equitativamente para cada provincia y la capital federal, dos para cada una de ellas, con un voto cada uno. Los diputados, a su vez, responderían proporcionalmente al número de habitantes de las provincias y la capital federal, considerados a ese efecto distritos electorales. La constitución no reconocía de modo alguno la existencia de partidos políticos, un hecho natural en vista de la incipiente organización del país en ese sentido.

Las incompatibilidades en el ejercicio de la función legislativa se extendían al ejercicio del sacerdocio regular, en vista de la norma de obediencia que vincula al clero con sus superiores, y al empleo en el poder ejecutivo, como ministro o en otro cargo, salvo autorización especial. La constitución dictaba expresamente que la tarea legislativa debería ser remunerada.

Para evitar la interferencia del ejecutivo en la actividad del Congreso, los legisladores gozaban de inmunidad ante interrogación judicial por lo expresado en su función, y no podían ser

arrestados salvo in flagrante delito; sólo la propia cámara estaba facultada para revocar estos privilegios y dar curso a la investigación de un juez competente.

Cada cámara era único juez acerca de la elección, derechos y títulos de sus miembros; estaba a cargo de la elaboración de su reglamento interno, y de la sanción de las conductas de sus miembros en caso de desorden o inhabilidad. Para sesionar, las cámaras requerían un quórum de la mayoría absoluta de sus miembros, aunque un número menor tenía derecho a compeler a la presencia de los ausentes. Mayoría especial se requería para las reformas constitucionales y los reglamentos. Las cámaras estaban facultadas para interpelar a los ministros del poder ejecutivo, convocándolos a presentarse frente a ellas.

Ambas cámaras disponían de iniciativa en materia legislativa, con unas pocas excepciones. La aprobación de los proyectos debía darse separadamente por cada cámara; el rechazo de una implicaba el archivo de la iniciativa durante el resto del año, y las correcciones o enmiendas introducidas por la cámara revisora implicaban su regreso a la cámara de origen para una nueva votación. Aprobadas, las leyes se entregaban al poder ejecutivo para su promulgación; aunque este contaba con facultad de veto, parte de su función colegislativa, la insistencia de dos tercios de los miembros de ambas cámaras obligaba al ejecutivo a promulgarla sin reparo posible. La fórmula El Senado y la Cámara de Diputados de la Confederación reunidos en Congreso, decretan o sancionan con fuerza de ley era preceptiva en la redacción de las leyes.

La elección de los senadores, representantes de las entidades provinciales, correspondía a las Legislaturas de las que las provincias se dotaran, así como a la de la Capital Federal; el régimen de elección se asimilaba al del presidente y vice, a través de un colegio electoral compuesto por electores votados directamente por el pueblo. La duración de su mandato se fijaba en nueve años,

con posibilidad de renovación indefinida, renovándose la cámara por tercios en períodos trienales. Hasta 1860 26 senadores, los de las 13 provincias excluidas Buenos Aires y la capital, conformaron la Cámara.

Los requisitos para la elección en el cargo son los treinta años de edad y seis de ciudadanía argentina; el requisito de ser natural o residente continuado durante dos años de la provincia por la cual se lo elige no se añadiría hasta la reforma de 1860. Además, se exigió la disposición de una renta anual de dos mil pesos fuertes o su equivalente; estudios históricos fijan este ingreso en el correspondiente a 33 kg de oro de buena ley. La convención debatió arduamente este punto, pero fue aprobado. Sin embargo, la falta de provisiones para su actualización llevaría eventualmente a su desuso. La presidencia del Senado correspondía al vicepresidente de la Confederación, dotado de voto sólo en caso de empate. Hasta la década de 1940, la renta anual estaba fijada en 12 kg oro.

Esta organización, pese al rasgo oligárquico que significaba la exigencia de una renta mínima, difería en mucho del proyecto unitario de 1819, que estipulaba un senador por provincia, a los que sumaba tres por el Ejército, tres por la Iglesia Católica, uno por cada universidad y los ex-directores a partir de la finalización de su cargo. Se aproximaba mucho más al proyecto de Alberdi, que fijaba un titular y un suplente por cada provincia.

El Senado contaba con competencia exclusiva en las iniciativas de reforma constitucional, y con la función judicial en las instancias de juicio político. Aunque no compartía, como en la constitución de los Estados Unidos en que se inspiró estrechamente su organización, las facultades de política exterior con el presidente, éste necesitaba su acuerdo para la declaración del estado de sitio, y sólo podía ausentarse con su permiso del territorio de la capital federal. Prestaba acuerdo

también en las designaciones de los ministros de la Corte Suprema y los tribunales federales, de los ministros, y de los altos cargos del Ejército y la Armada, así como en los concordatos con el Vaticano.

- ***Período de Reformas***

La reforma de 1860 fue planteada para permitir la incorporación de la provincia de Buenos Aires a la nación. Buenos Aires, consumó su segregación cuando dictó su propia constitución en 1854. En ella proclamó que Buenos Aires era un Estado con libre ejercicio de su soberanía en el ámbito externo e interno. Sin embargo, el 10 de noviembre de 1859, Buenos Aires tras ser derrotada por las fuerzas de Urquiza, selló la paz ese día, con el Pacto de San José de Flores, que significó la unión nacional, comprometiéndose a aceptar y jurar la constitución de 1853. Se le permitió no obstante, discutirla y proponer las reformas que juzgue convenientes, las que a su vez, serían revisadas por un Congreso Constituyente Nacional.

Debió reunirse para ello una Convención Constituyente, exigido por las normas constitucionales argentinas, que adoptaron un sistema rígido, ya que la reforma constitucional, debe hacerse por un sistema diferente a las leyes comunes. De todos modos no contiene ninguna norma inmodificable (pétrea) ya que puede modificarse en la “totalidad o en cualquiera de sus partes”. Los convencionales constituyentes deben ser elegidos por votación popular. La convención constituyente se reúne por convocatoria del Congreso que debe declarar que la reforma constitucional es necesaria, por opinión de los dos tercios de los integrantes de ambas cámaras.

Las reformas incorporadas en esa fecha se refieren a que la norma que declaraba a Buenos Aires, como Capital Federal, quedaría sin efecto. La designación de la capital resultaría de una ley

del Congreso “previa cesión hecha por una o más legislaturas provinciales del territorio que haya de federalizarse”, residiendo provisoriamente en Paraná como hasta entonces, el gobierno nacional.

Buenos Aires se reservó el manejo de la Aduana, hasta 1866, y prescribía un subsidio de la provincia a la nación de un millón de pesos mensuales. Se limitó el derecho del ejecutivo nacional de intervenir a las provincias por su propia decisión, sólo a dos casos: Para garantizar el sistema republicano o en caso de ataque exterior. En caso de problemas internos actuaría sólo en caso de petición de las autoridades provinciales. Se especificó con respecto a la libertad de pensamiento, el derecho a que no se restringiera la libertad de imprenta. Se incorporaron los derechos no enumerados (art.33) por el cual aún los derechos que no constan en el texto constitucional, pero que surgen del derecho soberano del pueblo y del sistema de gobierno republicano, deberán ser respetados.

Posteriormente, en 1866 se realizó una nueva reforma al texto constitucional con el solo objeto de nacionalizar definitivamente las aduanas, cuyos impuestos fueron nacionales para siempre, y no hasta 1866, como se había añadido en la reforma de 1860.

En 1898 el número de ministros del Poder Ejecutivo nacional fue elevado a ocho y después de cada censo, se permitió que el Congreso de acuerdo al número de habitantes que resultare fijare la representación del pueblo en la Cámara de Diputados. La base en esta oportunidad fue establecida en 20.000 habitantes o fracción mayor 16.500 (art. 37).

La reforma de 1949 se efectuó durante la primera presidencia de Juan Domingo Perón, donde se incorporaron los derechos sociales. La Constitución dejó de ser estrictamente liberal al

considerar la función social de la propiedad y establecer la obligación del estado de proveer al bienestar de la población y de fuentes de trabajo. Se consagraron los derechos del trabajador, de la familia, de la ancianidad, de la educación y sobre la función social de la propiedad. Se incorporó el voto femenino. El Presidente podía ser reelecto sin restricciones.

Sin embargo en 1957, como obra de un gobierno de facto (la Revolución Libertadora) se derogó la reforma constitucional de 1949. Esta vez se incorporó el art. 14 bis, sobre los derechos del trabajador, de los gremios y los derechos de la seguridad social.

También obra de un gobierno dictatorial (la Revolución Argentina) la reforma de 1972 redujo el mandato presidencial a cuatro años con una sola posibilidad de reelección. En el caso de diputados y senadores no había límites a su reelección. Las leyes iniciadas por el Poder Ejecutivo, tendrían aprobación automática si se produjera demora en su tratamiento. Estuvo en vigencia hasta el 24 de mayo de 1981, plazo que ella misma fijaba para su vigencia.

Finalmente, la historia constitucional argentina envuelve a la Cámara del Senado en un contexto de conflictos por la organización nacional, y lo deja siempre en un papel decisivo para el desarrollo de la democracia del país, que se busca afianzar en la reforma de 1994, que más adelante analizaremos.

En lo inicial de sus respectivas partes orgánicas las constituciones provinciales, siguiendo una tradición argentina en la materia, tratan “del poder legislativo”.

La tradición señalada debe remontarse a la influencia de los tiempos previos a la organización del constitucionalismo moderno, en los que autores como Charles Louis de Secondat, Barón de La Brède y de Montesquieu, supieron escribir que cuando “el poder legislativo y el

ejecutivo recaen en la misma persona, o en el mismo cuerpo, no hay libertad”, propiciando así su célebre doctrina de la separación del Estado y exaltando la significación de la función legisferante independiente. Esta predica otorgó a la tarea legislativa un singular prestigio, el que sin dudas debió reanudar en nuestro tiempo.

Este cuadro se ha venido revirtiendo a lo largo de la historia y ya en 1974 el recordado catedrático Dr. César Enrique Romero nos alertaba sobre “el creciente presidencialismo en la Argentina”. Hubo, a lo largo de la historia, una fuerte idea latinoamericana que incitaba a los pueblos a buscar a su caudillo, tal vez como remedo a cierto apego inconsciente a la monarquía.

Sin embargo los legislativos también tuvieron sus horas de gloria en nuestro país, tales como los tiempos de la República, corridos entre la implementación efectiva de la ley Sáenz Peña y la caída de las instituciones en 1930.

Lo presente es delicado. Los cuerpos legislativos (tanto el federal como los provinciales) se encuentran en un grado de parálisis altamente alarmante. Ejemplo claro de esto, es la creciente delegación legislativa en la esfera del Poder Ejecutivo.

C.2 En las provincias.

- **Composición de las legislaturas.**
 - Posibilidades: Unicameral o Bicameral.

En principio, se trata de determinar si el bicameralismo de la Constitución Nacional es requisitoria incluíble en el marco del sistema representativo republicano, y con ello, por vías del art. 5, obligatorio su respeto por parte de los estados miembros.

En efecto el bicameralismo es una consecuencia necesaria del Estado Federal, ello porque, mientras la Cámara de Senadores representa a los Estados Miembros, la Cámara de Diputados hace lo propio con el pueblo de todo el país. Otro punto fuerte, por el cual se da un sistema bicameral a nivel nacional, es porque al representar los Diputados al pueblo que los elige, lo hacen en directa proporción a su número de habitantes, lo que hace que tengan mayor representatividad las provincias más populosas (Bs As, Córdoba, Santa Fe). Para equilibrar dicha situación es que surge la elección de igual número de Senadores por cada provincia.

- Evolución Histórica:
 - Primera etapa: “Hasta 1853”

Durante ella fue evidente la preponderancia del criterio unitario en el punto. En esta línea se anotan la casi totalidad de las cartas de la época. Así, el estatuto provisorio Santafecino de 1819; constitución de la República de Tucumán de 1820; el reglamento provisorio de Corrientes, de 1821; entre otras, son ejemplos claros de un lineamiento netamente unitario.

Solo se apartan de esta línea de pensamiento, el proyecto de constitución para Buenos Aires del 19 de diciembre de 1833, el cual nunca entro en vigencia, y el reglamento provisorio para el régimen y administración de Córdoba de 1821, que si bien organiza en principio un congreso de representantes, deja libre la posibilidad de que funcione con posterioridad una cámara de senadores.

- Etapa de 1853 a 1956. Oscilaciones.

Luego de dictada la Carta de 1853, el Estado de Buenos Aires se dio su propia Constitución en 1854, en ella adoptó la idea del bicameralismo. Al principio, los restantes Estados miembros, fieles a sus propias tradiciones en el punto, optaron por el criterio unitario, pero, posteriormente, el acrecentamiento de la poderosa y significativa influencia bonaerense, cambió la orientación general y lentamente se fue tornando hacia el bicameralismo.

- Etapa de 1957 a nuestros días.

Segundo Linares Quintana, ha resumido en lo siguiente la evolución operada en relación a esta temática. Así, él escribe que “resulta evidente que la tendencia unicameral parece afirmarse sobre todo en las constituciones recientes, aun cuando se observa que los Estados argentinos de mayor población e importancia económica tienen un sistema bicameral”.

Estas expresiones del gran jurista escritas en 1962, siguen en la actualidad, inclusive luego de producido el agudo movimiento constitucionalista de 1986 en el seno de los estados miembros de la unión federal argentina.

Hoy en día de las veintitrés provincias que componen el Estado Argentino, solo ocho poseen un sistema de congreso bicameral. Estas provincias son a saber: Buenos Aires, Corrientes, Santa Fe, Catamarca, San Luis, Mendoza, Entre Ríos y Salta. Las restantes quince optan por la unicameralidad. Ahora bien, muchas veces nos hemos preguntado cuál de los dos sistemas es mejor para los pueblos de las provincias, cual genera mayor representatividad para los ciudadanos, cual conlleva una mayor claridad a la hora de legislar. Muchas de estas preguntas se repiten a la hora de analizar los sistemas legislativos en nuestro país, a lo largo de su historia y hoy es tiempo de generar respuestas a todas y cada una de ellas.

Sabemos bien, que los senadores nacionales representan al pueblo de las provincias que los eligen, pero ¿a quién representan los senadores provinciales? Según los usos y costumbre de cada provincia, los legisladores de las altas cámaras provinciales representan al distrito donde se eligen. Es un problema mayúsculo poder generalizar en toda la Nación a quien representan los legisladores de los senados provinciales.

De las veintitrés provincias argentinas quince tienen congresos unicamerales y, como dijimos más arriba, ocho bicamerales. Porqué esta diferencia en la representación política de los ciudadanos de un mismo país, y con los mismos derechos, todos sus habitantes son iguales ante la Ley.

Porque existe en nuestro país esta distinción en los sistemas legislativos, nadie lo sabe. Los cierto es que a lo largo de nuestra historia muchos constitucionalistas han sugerido la unicameralidad provincial y de hecho la gran mayoría de las provincias se ha pronunciado por este cuerpo legislativo. Incluso el ex ministro del interior Ramón Mestre, envió a todas las provincias con sistemas bicamerales un comunicado con carácter de solicitud, para que sus constituciones fueran adecuadas al sistema unicameral. No obstante lo dicho casi la totalidad de los que proponen la unicameralidad de las legislaturas provinciales lo hacen únicamente con el afán de la reducción del gasto público. Y al no presentar más argumentos que este los defensores de la bicameralidad le responden con estadísticas, reales por cierto. “Las provincias más caras de la Argentina son unicamerales. Formosa, unicameral, tiene un gasto anual por legislador de 1.580.000 pesos, el 7% del presupuesto de la provincia. En Chaco, que también tiene una sola Cámara, el costo es de 1.200.000 pesos anuales por legislador. Tucumán también tiene un costo altísimo. Por otra parte, Mendoza y San Luis (ambas bicamerales) están sindicadas como las que menos gastan en relación a sus presupuestos. Hay que quitar de la discusión que bicameral es más

costoso que unicameral, porque no es así, según afirman los defensores de la tan cuestionada bicameralidad provincial. Claro está que estas estadísticas pueden ser tomadas y puestas fuera de contexto, para que sean malentendidas por los ciudadanos.

Ahora bien, los opositores a la unicameralidad provincial fijan como principal argumento el control político que se puede ejercer desde la cámara de senadores, ya que en casi todas las provincias bicamerales tiene como competencia exclusiva el llamado Juicio Político. Los Senados provinciales juzgan en juicio político a los acusados por su similar en diputados, siendo el gobernador o el vice gobernador el acusado, presidirá el senado, sin derecho de voto el presidente del superior tribunal de justicia. Las constituciones provinciales, también prevén como atributo del senado provincial el dictado de necesidad de reforma constitucional. (Córdoba por ej.).

D-El Senado en la Reforma de 1994.

D.1 Origen. Objetivos y acuerdos.

- ***Iniciativas reformistas***

La Reforma Constitucional de 1994, y todo lo que ella implicó, no tiene el origen en esa década precisamente. Lo atinente al correcto funcionamiento del sistema constitucional fue un tema controvertido para la llegada de la misma y aún hoy continúa siendo objeto de discusión. Después del autodenominado Proceso de Reorganización Nacional y a partir del retorno a la democracia, el 10 de diciembre de 1983, existía un consenso generalizado en los partidos políticos acerca de la necesidad de reformar la Constitución ante la evidencia de que la misma no había sido respetada durante la mayor parte del siglo XX.

- ***Primeros acercamientos***

Más allá de las iniciativas reformistas encaradas por otros gobiernos en décadas anteriores, durante el primer año del mandato del presidente Alfonsín ya se presentaban proyectos legislativos con el propósito indicado. Fue hacia fines de 1985 que la idea ganó entidad al crearse el decreto 2446/85 una comisión para el estudio del tema, denominada **Consejo para la Consolidación de la Democracia**, que reunió a personalidades del oficialismo y a otras representativas de diversas expresiones políticas.

Las conclusiones de ese Consejo, incluidas en los dictámenes producidos en 1986 y 1987, fueron favorables a la necesidad y oportunidad de una reforma constitucional, explicaron sus posibles contenidos y afirmaron la importancia de que existiera un amplio y generalizado consenso que la sustentara.

La mayoría de los dirigentes del Justicialismo Renovador se fueron pronunciando a favor de la necesidad y oportunidad de la reforma, compartiendo en buena medida el enfoque del gobierno en cuanto a las finalidades a las que debía responder.

Luego de las elecciones de septiembre de 1987, de renovación legislativa y de gobiernos provinciales, en los que triunfó el justicialismo, existieron conversaciones entre el líder de éste partido, Antonio Cafiero y Raúl Alfonsín, que culminaron el 14 de enero de 1988, en un comunicado de prensa, en donde se expusieron los objetivos y principales lineamientos de la reforma constitucional. Su texto representaba también la primera explicitación de la posibilidad de un acercamiento entre las posiciones contrapuestas del radicalismo (favorables al sistema mixto) y del justicialismo (mas presidencialista).

En el curso de ese mismo año 1988, las discusiones y trabajos que venían realizando dirigentes y técnicos de ambos partidos para desarrollar los puntos del acuerdo, fueron avalados por sus respectivos candidatos presidenciables, Carlos Menem y Eduardo Angeloz.

Las circunstancias políticas acontecidas (cambio de gobierno) y la crisis económica hiperinflacionaria de 1989/1990, generaron un interregno de varios años de menor comunicación interpartidaria, al menos en lo que se refiere al tema de la reforma.

Habiendo asumido como presidente Menem y logrado consolidarse en el gobierno a partir del éxito de la política de estabilidad de precios sustentada en la convertibilidad de la moneda argentina con el dólar estadounidense y las privatizaciones de las empresas del sector público, la reforma de la Constitución constituyó un objetivo político a los efectos de habilitar al presidente a ser elegido nuevamente en forma consecutiva, lo que estaba vedado por el texto constitucional vigente.

Tiempo más tarde, una comisión de juristas del partido justicialista producía, en tres documentos, un dictamen que analizaba la necesidad, oportunidad y contenidos de la reforma. Ese dictamen, aprobado por los máximos órganos partidarios, recepcionó en buena medida los resultados de las convenciones mantenidas con el radicalismo y con otras fuerzas políticas y

sociales en años anteriores, y fijó puntos de vista propios del justicialismo desde los cuales éste encararía futuras negociaciones.

Las nuevas controversias y debates, suscitados entre los partidos a partir de 1992, se extendieron en el año siguiente al ámbito parlamentario. En 1993, el justicialismo obtuvo, en alianza con partidos provinciales, la aprobación en el Senado de una ley declarativa de la necesidad de la reforma, votada por las dos terceras partes de los miembros totales de la Cámara Alta.

Cuando ese proyecto legislativo se encontraba en el seno de la Cámara de Diputados, se promovieron conversaciones entre Carlos Menem y Raúl Alfonsín, continuadas por las tareas de un equipo de negociadores de ambos partidos, que dieron como resultado el Acuerdo de Olivos.

Todo lo antes expresado converge en una verdadera ironía, ya que los estudios y conversaciones preparatorias de la reforma fueron iniciados cuando el radicalismo era el partido del gobierno y el justicialismo la principal fuerza opositora, y concluyeron en un acuerdo siendo el justicialismo el partido gobernante y el radicalismo la primera oposición.

- ***El diseño del núcleo y el Acuerdo de Olivos***

A la percepción de que existía entre los negociadores un enfoque común sobre los importantes aspectos a modificar de la Constitución de 1853-60, se sumó el reconocimiento de que mediaban divergencias conceptuales sobre otros puntos de importancia que requerían mayores discusiones. Esa convicción llevó a concebir un **Núcleo de Coincidencias Básicas** que resultaba abarcativo de aquellos aspectos, diferenciándolo de otros temas de reforma que simplemente serían habilitados para su libre tratamiento por la Convención Constituyente.

La distinción entre el Núcleo de Coincidencias Básicas por un lado, y los temas habilitados por el otro, permitía también mantener las individualidades partidarias, al someter el diseño de nuevas instituciones al debate electoral y a la actividad posterior de la Convención Constituyente. Ese método tenía la ventaja adicional de facilitar el cierre de los puntos, que serían acordados hasta donde lo permitiera el consenso alcanzado respecto de los contenidos, trasladando a controversia electoral algunas de las cuestiones que permaneciesen abiertas. Dicho método se correspondía, además, con las garantías jurídicas y políticas que se reclamaban mutuamente los partidos para el cumplimiento de los acuerdos, puesto que se privilegiarían sólo los compromisos que fuesen necesarios asegurar firmemente. En este sentido, cabe señalar que las garantías fueron exigidas (principalmente por el radicalismo) antes de votarse la ley declarativa de la reforma, porque la instancia legislativa requería un nivel de consenso político superior (mayoría de dos tercios de los miembros de la Cámara) al propio de la Convención Constituyente (mayoría simple).

En 1993, el diputado conservador Francisco de Durañona y Vedia (Ucede), aliado al peronismo, presentó un proyecto de declaración de la necesidad de la reforma constitucional que en el Senado resultó aprobado con numerosas modificaciones propuestas por el senador Leopoldo Bravo a cambio de su voto favorable a la declaración de necesidad de la reforma, la cual en la práctica se reducía a la posibilidad de reelección inmediata del presidente de la Nación, cuyo mandato continuaba siendo de seis años.

Entonces el 22 de octubre de 1993 el presidente Menem sancionó el Decreto 2181/93 convocando a una consulta popular voluntaria para que la ciudadanía se expresase respecto a la reforma constitucional que debería realizarse el 21 de noviembre.

En ese momento la UCR no logró establecer una posición definida. Mientras Alfonsín y De la Rúa eran partidarios de oponerse a la reforma constitucional, Eduardo Angeloz —gobernador de

Córdoba y ex candidato presidencial en 1989— sostenía la abstención, mientras que los gobernadores Carlos Maestro y Horacio Massaccesi, se habían pronunciado a favor de realizar plebiscitos para reformar la Constitución en sus respectivas provincias.

En un contexto de indefinición partidaria y riesgo inminente de fractura del radicalismo, por un lado, y de quiebre institucional, por el otro, el ex presidente Alfonsín tomó la decisión de buscar un acuerdo con el presidente Carlos Menem.

Años después Alfonsín diría al respecto: *"...Yo me había expedido en contra de la reforma impulsada por Menem para 1994... Lo que me llevó a cambiar de criterio es que ya salía una ley presentada por Francisco de Durañona y Vedia, Álvaro Alsogaray y otros, que establecía que para declarar la modificación de la Constitución bastaban los dos tercios de los miembros presentes de las cámaras del Congreso, como fue en 1949, bajo el gobierno de Perón. Yo tenía dos gobernadores radicales que estaban de acuerdo con ese proyecto de Menem. Y otro gobernador nuestro que dijo que no iba a luchar contra eso. De modo que con una consulta que hice al presidente del bloque, Raúl Baglini, llegué a la conclusión de que, además se iba a ir a un plebiscito, que nos mataba. Eso era lo que más le importaba a Baglini, que decía que no íbamos a poder resistir".*

Las primeras reuniones entre Menem y Alfonsín se realizaron en casa del ex canciller Dante Caputo, quien por entonces se encontraba en Haití. De aquellas conversaciones surgió un acuerdo —aprobado luego por la Convención Nacional de la UCR y por el Congreso del PJ— por el cual la oposición radical permitiría una nueva y única reelección presidencial, acortándose el mandato de seis a cuatro años y estableciendo la elección directa de Presidente y Vicepresidente, con un sistema de ballotage.

A cambio, el peronismo se comprometió a incluir en la Constitución Nacional la autonomía de la Ciudad de Buenos Aires, la creación de un Consejo de la Magistratura, la elección directa de

los senadores, un senador por la minoría, de tres senadores por distrito, extensión del período de sesiones ordinarias del Congreso (de 4 a 8 meses), mecanismos para atenuar el sistema presidencialista (jefe de Gabinete, regulación de los decretos de necesidad y urgencia), la inclusión de los derechos humanos de tercera y cuarta generación (derechos del consumidor, ambientales y a la información), la validez de los tratados internacionales por sobre las leyes nacionales, la acción de amparo, la acción colectiva, los delitos contra la constitución.

Con posterioridad al Acuerdo de Olivos, los equipos técnicos de negociadores del justicialismo y del radicalismo desarrollaron los puntos de coincidencias en el documento del 1° de septiembre de 1993 preparatorio de otro todavía más preciso suscripto por Carlos Menem y Raúl Alfonsín el día 13 del mismo mes y año.

Se contempló como garantía de las reformas incluidas en el Núcleo el procedimiento de la votación conjunta, entendiéndose que la votación afirmativa habría que decidir la incorporación constitucional de la totalidad de los preceptos propuestos, en tanto que la negativa importaría el rechazo en su conjunto de dichas reformas y la subsistencia de los textos constitucionales vigentes.

- ***Los cuestionamientos del Núcleo***

Los contenidos del Núcleo fueron objeto de redacción por una comisión impartida por el justicialismo y el radicalismo, que plasmó un proyecto que ingresado para su tratamiento por la Convención Constituyente bajo las firmas de los jefes de bloque (Augusto Alasino y Raúl Alfonsín) y de Eduardo Menem y los demás integrantes de dicha comisión. El aludido proyecto fue, a su vez,

materia de tratamiento por la Comisión del Núcleo de Coincidencias Básicas durante varias sesiones de trabajo, la cual expidió un dictamen de mayoría que, sin modificaciones por la Comisión Redactora, fue llevado al plenario del Cuerpo. Allí, luego de extensas discusiones y correcciones de redacción, siendo aprobados en la sesión del día 1° de agosto de 1994.

Con respecto a los cuestionamientos políticos formulados contra el diseño de un Núcleo de Coincidencias Básicas, cabe adicionar a lo ya expresado que ese Núcleo fue expresión de un acuerdo político previo. La circunstancia de que el Núcleo haya sido el resultado del acuerdo no significa que la determinación de límites precisos a la tarea de la Convención Constituyente fuera interés exclusivo de los partidos que lo suscribieron, sino también lo fue de sectores de significativa influencia. Existieron, asimismo, otras notas distintivas propias de un proceso reformista consensuado, ajenas al Núcleo, entre las que merece citarse la adopción del procedimiento de reforma parcial, la enunciación taxativa de los temas habilitados, la prohibición de introducir modificaciones a las declaraciones, derechos y garantías contenidos en los primeros treinta y cinco artículos de la constitución, el régimen proporcional D'Hont adoptado para las elección de los Convencionales Constituyentes, la limitación en el tiempo de duración (noventa días no prorrogables) de la Asamblea.

Finalmente, de la evaluación de los resultados de la elección de convencionales constituyentes, pudo advertirse que las fuerzas reformistas, pactistas o antipactistas, alcanzaron una abrumadora mayoría de las que sostuvieron posiciones antirreformistas; a su vez, que los partidos políticos defensores de los acuerdos habían construido un camino intermedio, entre tesituras que se equilibraban entre sí en cuanto a su peso electoral. En efecto, mientras algunos partidos antipactistas apoyaron a vigencia irrestricta de un sistema presidencialista conforme a las

características conforme a las características del régimen instaurado en la Constitución de 1853-60, otros sin perjuicio de aceptar en ambos casos muchas de las reformas propuestas en el Núcleo. La conclusión que se desprende de esta última observación es que la idea inspiradora del Núcleo situó a las propuestas en él comprendidas en el centro del espectro político argentino, otorgándole a dichas reformas moderación y equilibrio.

D.2 Cambios y controversias de la reforma del Senado.

El sistema conocido como **Núcleo de Coincidencias Básicas**, traducido hoy en un conjunto de reformas a la Constitución Nacional, tuvo entre sus finalidades la de establecer un régimen de equilibrio de poderes, en reemplazo del modelo marcadamente presidencialista, propio del texto de 1853/60, que en la práctica cotidiana y el transcurso del tiempo, no fue del todo satisfactorio.

Para realizar un correcto análisis de los resultados de la reforma, se tiene que tener en cuenta lo que se pretendía con ella, como algunos de los arbitrios dirigidos a configurar ese nuevo equilibrio, que tuvieron como objeto la limitación del poder presidencial, por la vía de desagregar o redistribuir las atribuciones hasta ese momento concentradas en el Presidente de la Nación. Otra vía, consistió en el fortalecimiento de los demás poderes. La reforma de la Cámara de Senadores constituye una contribución decisiva para consolidar el poder del Congreso.

El texto histórico de la Constitución concibió al Senado como la Cámara del Congreso destinada a preservar, en el seno del gobierno nacional, la esencia del sistema federal de gobierno; esto es, **la igualdad recíproca de los Estados provinciales**. No es superfluo recordar aquí que en el sistema constitucional tomado como modelo existe una sola cláusula inmodificable: “que ningún Estado sea privado sin su consentimiento de su voto igual en el Senado” (Art. V, Const. de los EE.UU.).

Dentro de esa concepción, pero excediendo el marco de la preservación del sistema federal, la Constitución de 1853 organizó el Senado de modo que esa Cámara había de constituir **la pieza matriz de un esquema restrictivo de poder**.

La condición de “pieza matriz” es visible, el conjunto de atribuciones del Senado va desde una participación central en las designaciones más importantes (las que suelen vinculadas a la función de jefatura de Estado: la magistratura judicial, el servicio exterior y las fuerzas armadas; en

su tiempo, también los obispos), hasta el derecho de iniciativa en la reforma constitucional que le reconocía el primitivo texto del artículo 51 (privilegio suprimido en la Reforma de 1860). Cabe aquí acotar que el derecho de iniciativa del Senado ha renacido con la Reforma Constitucional de 1994, pero referido a un aspecto de la materia impositiva, toda vez que el artículo 75, inciso 2°, dispone que la Ley Convenio tenga como Cámara de origen el Senado.

También se advierte la configuración del Senado como parte de un esquema restrictivo del ejercicio del poder: la composición social del cuerpo (art. 47, que fijaba un piso de renta), la forma indirecta de elección de sus integrantes y la excesiva duración del mandato de éstos (nueve años, contra seis que establecía el modelo americano), revela la concepción aristocratizante del Senado, en el marco de un gobierno de escasa participación democrática. La inexistencia del sufragio de elección del Presidente de la Nación fueron expresiones políticas del mismo modelo.

Las reglas constitucionales, que estaban dirigidas a conferir al Senado de un papel central, y reservar el poder de decisión en manos del grupo social que configuró el diseño institucional, concluyeron por hacer débil al órgano cuando, frente a la democratización del poder en la sociedad, avanzado el siglo XX, terminaron de dificultar la necesaria relación entre representantes y representados.

El procedimiento de elección indirecta, combinado con la exagerada duración del mandato de los senadores, hizo a la representatividad de éstos en muchos casos cuestionable (principalmente, por carecer de arraigo en la provincia representada) y trajo como resultado la debilidad del órgano.

A esa debilidad no fue ajeno, asimismo, el desequilibrio de representación resultante del sistema de lista completa en que deviene el procedimiento de elección de un Senador por vez,

pues una mínima ventaja en el número de integrantes del órgano electoral puede traer como consecuencia una diferencia absoluta en la cantidad de representantes elegidos.

La debilidad del Senado, resultante de anomalías de representación y, a la postre, de legitimación, se han reflejado en la insatisfacción que reiteradamente puso de manifiesto la opinión pública cuando se trató de evaluar el cumplimiento de la misión de expedirse sobre la idoneidad de los funcionarios. La crisis de confiabilidad que afectó a la justicia fue también, en buena medida, la crisis del Senado, llamado a dar acuerdo para los nombramientos de jueces nacionales.

Como consecuencia del estado de cosas reseñado, la reforma se propuso fortalecer el Senado. Sus miembros, en lo sucesivo:

- a) Serán elegidos directamente por el pueblo de las provincias y de la ciudad de Buenos Aires;
- b) Tendrán un mandato más corto y serán renovados por distritos, y;
- c) Representarán, en renovación simultánea, a plurales tendencias políticas de cada distrito.

No obstante ello, con el devenir del tiempo, la realidad demostró que con ella, se terminó fortaleciendo a los Senadores y no al Senado, como con institución parlamentaria, perdiendo la verdadera esencia que la reforma buscaba en el espíritu de su texto.

- ***La elección directa***

Los senadores serán elegidos en forma directa. Desde que la Enmienda XVII a la Constitución de los Estados Unidos de América reemplazó el procedimiento de elección de los senadores “por la legislatura” (reglado en el art. 1º, Sección III, que fue tenido en cuenta en el modelo del régimen establecido en el art. 46 de la Constitución -texto de 1853/60-) por un

procedimiento de elección “por los habitantes de cada Estado”, fueron presentados reiteradamente ante el Congreso proyectos de reforma para prescribir el régimen directo de elección de senadores.

El procedimiento de elección directa no altera la base de la representación: los senadores representan a las provincias (o a la ciudad de Buenos Aires, en su caso). La elección debe ser hecha por el pueblo constituido en el cuerpo electoral y no por la legislatura; en cambio en el órgano elector no modifica, empero, el origen de la representación ni hace a los senadores representantes “del pueblo”, como son los diputados. La regla fundamental de la representación “por provincia” -esto es, la que asigna a todas igual número- impide confundir el órgano elector con la función representativa, la representación del pueblo no es concebible si no se atiende -al menos en alguna medida- a criterios relacionados con la población.

Los beneficios que la reforma ha de aparejar a la buena marcha del sistema político han sido visibles, ya que la elección directa:

- a) Dificulta sensiblemente la elección de personas que no tengan relación con el medio provincial;
- b) Evita eventuales distorsiones resultantes de la pérdida de actualidad de la representación de los electores, como puede ocurrir cuando la elección del senador se produce en las postrimerías del mandato de los integrantes de la legislatura, e;
- c) Impide manobras políticas (“componendas”) en la legislatura, tanto de anticipación como de postergación de nombramientos, las que, en primer caso, deterioran la legitimidad de la persona elegida -con ello debilitan su capacidad de acción legislativa y su independencia- y, en el segundo caso, producen vacancias temporarias -debilitan, por lo tanto, la representación de

las provincias-. Correlativamente, facilita la elección de personalidades políticas destacadas en su medio con beneficio para la calidad de la tarea legislativa y parlamentaria del órgano.

Se ha reemplazado la presencia de senadores “de la Capital” (art. 46, texto de 1853/1860) por senadores “por la ciudad de Buenos Aires” (Art. 54). La cláusula sustituida, resultante de concebir a Buenos Aires como la “capital” natural de la República, apuntaba a no dejar fuera del Senado a esa ciudad, por el hecho de la futura federalización. Esa razón dio origen al otorgamiento de bancas en el Senado a un ente distinto de un Estado provincial.

La cláusula consagra como irreversible y propia, la representación de esa ciudad en el Senado -más allá de las alternativas que siga su situación institucional-, y suprime la representación de la capital porque, en caso de que el futuro ésta sea trasladada a un lugar distinto de la ciudad de Buenos Aires, no existen motivos históricos para que la sede elegida por el Congreso para emplazar la Capital se integre por propio derecho al Senado.

Sí tiene justificación institucional la representación de Buenos Aires, porque lo hace a nombre de ciudad-Estado, y no de una mera división administrativa del Estado Federal, como lo es la Capital. En el sistema anterior parecía que los senadores por la Capital venían a representar al Estado federal, más que al distrito Capital.

Además, el régimen de elección directa, unifica en todo el país el procedimiento de elección de senadores.

- ***El acortamiento del mandato***

Ya en 1853 el plazo de nueve años para el ejercicio de un mandato representativo era exageradamente largo. La Constitución de los Estados Unidos, fijaba la extensión de seis años. Aquel plazo hace a un alto grado de irresponsabilidad política en el mandatario, y facilita una

grave distorsión de la voluntad popular, situaciones ambas que han producido reproches de los ciudadanos al sistema democrático.

Ésta reducción a seis de los excesivos nueve años, consagrados en la Constitución de 1953-60 influida por el criterio cuasi monárquico de la Constitución de 1826. Ahora se ha ubicado a los senadores en términos equivalentes a la propuesta de Alberdi (art. 56 de las Bases del mismo) y al texto vigente de la Constitución de Estados Unidos (art. I, Secc. 3, cláusulas 1 y 2). La renovación parcial cada bienio, fórmula equivalente a la que rige en los Estados Unidos, permite que la representación de los senadores, al igual que la de diputados, sea periódica, continuada y renovada, para hacer del desenvolvimiento del cuerpo una unidad de decisión.

Dicho plazo, al no ser corto, posibilita una razonable actualidad en la vigencia del consenso electoral, y hace factible, mediante la renovación del Senado por tercios, uniformar un “ritmo” electoral como consecuencia del cual habrá de coincidir la elección de la mitad de los diputados, de la tercera parte de los senadores y, una vez por medio, del presidente de la Nación. El mandato de seis años mantiene la relación histórica que existía en la Constitución de 1853/1860 con el correspondiente al Presidente y Vicepresidente de la Nación, ya que al reducirse a cuatro años la duración del período de estos, aquél término sigue representando una vez y media el mandato de éstas dos magistraturas.

La renovación se hará “a razón de una tercera parte de los distritos electorales cada dos años” (art. 56). Como más adelante se expresa, los senadores pertenecientes a cada distrito electoral han de ser elegidos simultáneamente. En consecuencia, la única posibilidad de mantener un sistema de renovación del Senado por partes consiste en establecer la división de los distritos electorales por tercios, y hacer salir a uno de ellos cada dos años.

- ***El tercer senador y la lista incompleta***

El artículo 54 de la Constitución consagra como composición del Senado la que surge de incorporar “tres senadores por cada provincia y tres por la ciudad de Buenos Aires”, en lugar del número de dos por distrito establecidos en el artículo 46 del anterior texto. Esa composición fue materia de una experiencia histórica, pues ya entre 1973 y 1976 el órgano se integró con tres senadores por distrito, por aplicación de la reforma de facto de 1972.

De esta forma la Constitución se ha apartado del modelo federativo de los Estados Unidos (fuente de nuestra Constitución), donde se mantiene la representación mayoritaria exclusiva en la elección de los representantes de cada Estado, a razón de dos por cada uno de ellos.

Esos senadores serán “elegidos en forma directa y conjunta, correspondiendo dos bancas al partido político que obtenga el mayor número de votos, y la restante al partido político que le siga en número de votos” (art. 54).

La reforma, mediante la incorporación del sistema de lista incompleta, fortalece al Senado incorporándole el pluralismo propio de la realidad política de cada Estado provincial. La representación de las provincias, objetivo y principio rector de la existencia del cuerpo, se expresara en su seno con la riqueza resultante de la diversidad de las opiniones que conforman el cuerpo electoral de cada provincia, con beneficio para el mejor funcionamiento del sistema democrático. Tiene este perfil democrático pluralista, en la medida en que garantiza el tercio del cuerpo en manos de la oposición; pero también tendrá efectos conservadores, en la medida en que la reforma constitucional se hará más difícil por la mayoría especial que exige.

Conviene consignar aquí tres precisiones sobre la regla en análisis:

- a) Ella consagra un sistema de “lista incompleta” y no uno de “mayoría y minoría”, expresión que traería aparejado un debate sobre el concepto de “mayoría” y, eventualmente, el

requerimiento de una doble vuelta para el caso de que ninguna lista alcance a la mitad más uno de las preferencias del cuerpo electoral. Dos bancas corresponderán “al mayor número de votos”, y la tercera a quien “le siga en número de votos”; la regla de simple pluralidad de sufragios es clara.

- b) Ella reconoce a los partidos políticos la competencia para la postulación de candidatos en consonancia con lo establecido en el artículo 38. La disposición del artículo 54 es, empero, más categórica en punto al carácter exclusivo de esa competencia: inequívocamente, sólo a los partidos políticos compete postular candidatos a senadores.
- c) Ella obliga a que la renovación de todos los senadores de cada distrito se haga de modo simultáneo, pues de lo contrario es imposible la aplicación del régimen de lista incompleta.

- ***El Régimen transitorio***

El conjunto de reformas al Senado no importó la alteración de los mandatos de los senadores en ejercicio. Algunos de estos vencieron en el 1995, otros en 1998 y los restantes en 2001. La primera regla de la cláusula transitoria cuarta que “los actuales integrantes del senado de la Nación desempeñara su cargo hasta la extinción del mandato correspondiente a cada uno”.

Como se ha visto, la aplicación del sistema de lista incompleta sólo es posible mediante la renovación simultánea del conjunto de senadores de cada distrito. Pero cuatro razones hicieron que el nuevo régimen entrara en vigencia para todos los distritos a la vez, desechando la posibilidad de comenzar su vigencia parcialmente en 1998:

- La imposibilidad de equilibrar los períodos entre quienes ingresaran en 1998 con los restantes, como no sea con una cláusula que prolongaría la transitoriedad del régimen, por lo menos, hasta 2003, mediante la creación de mandatos Ad Hoc de cinco años.

- El exceso de distritos renovados en esa ocasión, pues un tercio de los distritos existentes es ocho, lo que obligaría a conferir a los representantes de uno de esos distritos un mandato anómalo de siete años, para hacerlo salir con el tercio que termina en 2005.
- La necesidad de convocar a elecciones nacionales en 1998 en nueve distritos, contrariando a ese sólo efecto el régimen de elecciones bienales.
- La coexistencia durante varios años de senadores, elegidos por las legislaturas y otros elegidos directamente, con riesgo para la igualdad de consideración de los miembros del cuerpo.

Como consecuencia de todo ello, la cláusula transitoria quinta estableció una regla de uniformidad: “todos los integrantes del Senado serán elegidos en la forma indicada en el artículo 54, dentro de los dos meses anteriores al 10 de diciembre de 2001, decidiéndose por la suerte, luego que todos se reúnan, quienes deban salir en el primero y segundo bienio”.

La cláusula transitoria cuarta regula el proceso de integración de Senado, los mandatos de los senadores elegidos durante la transición concluyen el 09/12/2001. También establece la incorporación del tercer Senador por distrito en la misma oportunidad en que ha de tener lugar la renovación del tercio que vence en 1995 (senadores elegidos en 1986).

Además, prescribe que la elección se hará por la legislatura pues la elección directa es inaplicable cuando se pretende un resultado del lista incompleta y la elección no alcanza simultáneamente a las tres senadores.

Por otro lado, sienta la regla básica de distribución de bancas. La lista incompleta queda establecida la precisar que, del total de senadores de cada distrito – computando las bancas que se renuevan, las que se integran por primera vez y las que cuyo titular se mantiene en ejercicio –

dos han de corresponder al partido político o alianza electoral que tenga mayor número de miembros en la legislatura y la restante, al que le siga en número de miembros en ella.

Ésta misma cláusula regula en especial la elección de senadores correspondiente a la ciudad de Buenos Aires. “No cuenta con órganos legislativos y no es seguro que el haya sido constituido a tiempo a la renovación del senado en 1995. En cambio, con seguridad ha de tenerlo en 1998, oportunidad en la cual la elección se regirá por el sistema vigente para los demás distritos”.

La cláusula transitoria estableció como regla la elección del tercer senador por la ciudad de Buenos Aires, mediante la elección directa por el cuerpo electoral. Esto fue posible porque los senadores de la ciudad de Buenos Aires que estaban en ejercicio pertenecían a partidos políticos distintos, por lo que era imposible que la elección directa, contraríe la regla de lista incompleta. La Constitución reformada reserva a la suerte la determinación de cuáles serán los grupos de ocho distritos electorales que renuevan juntos sus respectivos senadores (cláusula transitoria quinta, última parte).

El autor **García Lema**, opina que “el Senado, antes de proceder al sorteo sobre quien sale en el primero o segundo bienio, no tendría impedimento para determinar previamente las provincias que fuesen cabeza de serie a fin de proporcionar, en los respectivos grupos, los distritos grandes con los más pequeños”. El sentido de la propuesta es que al expresarse el cuerpo electoral (cada dos años), pueda quedar reflejada con mayor fidelidad las opiniones políticas de las diferentes regiones del país.

Otro autor como **Paixao**, opina en cambio, “que un procedimiento de esta naturaleza entraría en contradicción con la misma esencia del Senado en cuanto expresión de igualdad entre los Estados que forman parte de la nación”. Entiende en consecuencia, que “no es admisible

clasificar en esa cámara a las provincias en grandes o pequeñas, sin violar la base de la representación que justifica la existencia del cuerpo”.

D.3 El Senado en la Actualidad.

- ***El Poder Legislativo en la República Argentina***

El Poder Legislativo está ejercido en la República Argentina por el Congreso Nacional, compuesto por dos Cámaras: **la de Diputados y la de Senadores.**

La representatividad que da sustento a la democracia en nuestro país, se halla asegurada por la Constitución Nacional en lo atinente a la conformación de ambas Cámaras del Congreso. Los Diputados representan al pueblo y son elegidos directamente por éste, dependiendo su número de la cantidad de habitantes. A los fines electorales, el país se divide en distritos, eligiendo cada uno de ellos sus candidatos en forma proporcional al número de habitantes.

Duran cuatro años en sus cargos y se renuevan por mitades cada dos años, pudiendo ser reelegidos. El Senado de la Nación se encuentra compuesto por setenta y dos Senadores a razón de tres por cada provincia y por la Ciudad de Buenos Aires. Como se advierte, todos los distritos tienen igual representación, atribuyéndose dos al partido mayoritario y uno al que le sigue en cantidad de sufragios obtenidos.

Las elecciones del 14 de octubre de 2001, pusieron en marcha el mecanismo definitivo que consagra la Constitución Nacional, luego de la reforma de 1994. En efecto, desde la mencionada reforma y hasta las elecciones aludidas, el texto constitucional determinó un sistema transitorio de elección, que concluyó con el mandato de todos los Senadores el 9 de diciembre de 2001, y dispuso el comienzo de una nueva etapa con diversas novedades, que incluye la duración de los mandatos (6 años) y la renovación parcial de la Cámara (cada 2 años).

Singular importancia reviste el modo de designación de los Senadores. A partir de la última elección, los miembros del Honorable Senado son nominados por el voto popular.

Al determinarse constitucionalmente la renovación parcial del Cuerpo, este primer Senado en la nueva etapa, decidió por la suerte los legisladores que cumplirán mandato de dos, cuatro y seis años, por única vez. A estos efectos, cabe señalar que todos los Senadores de un mismo distrito concluyen su mandato conjuntamente, ya que es la única forma de poder elegir dos representantes por el partido que gane la elección y uno por el que finalice en segundo término.

Por último, debe consignarse que los Senadores podrán ser reelegidos indefinidamente y que, en la misma elección que se vota un titular del cargo, también se elige un suplente.

- ***Competencias del Senado:***

- Juzgar a los acusados por la Cámara de Diputados (Juicio Político) C.N. (Art. 59);
- Autorizar al Presidente de la Nación para que declare el Estado de Sitio en caso de ataque exterior C.N. (Art. 61);
- Ser Cámara de origen en la Ley Convenio, sobre coparticipación federal de impuestos C.N. (Art. 75, inc. 2);
- Ser Cámara de origen en leyes promoviendo políticas tendientes al crecimiento armónico de la Nación, y poblamiento de su territorio. C.N. (Art. 75, inc. 19);
- Prestar acuerdo al Poder Ejecutivo para la designación de magistrados judiciales, ministros plenipotenciarios, encargados de negocios y de oficiales superiores de las Fuerzas Armadas y funcionarios de determinadas reparticiones C.N. (Art. 99 inc. 4, 7 y 13).

- **Funciones del Congreso:**

El Congreso, como órgano legislativo y de control de actos gubernamentales, debe cumplir con su cometido esencial - de legislar -, propendiendo al logro del bien común, y lo hace con fundamento en la representación de los intereses comunitarios que ostenta. La publicidad de sus actos es fuente de información para la ciudadanía, la que así también evalúa el cumplimiento del mandato conferido.

Otra de las funciones esenciales del Parlamento es la de ejercer el **control de gobierno**. Esta actividad se lleva a cabo al ponderar el cumplimiento de los planes o programas previamente elaborados. Para esta ponderación el Congreso se encuentra investido de diversas facultades que coadyuvan a ello, como la posibilidad de investigar, requerir informes y realizar tareas de campo.

La Constitución Nacional determina, en líneas generales, los temas sobre los cuales el Congreso debe legislar, como también sus limitaciones. La ley fundamental prohibió expresamente la delegación de facultades en otro poder en general y, para los casos admitidos, claramente fijó las pautas a las que estará sometida dicha delegación. Es en el juego y equilibrio de poderes, donde se fortalece el sistema representativo. La participación del Congreso y del Poder Ejecutivo en la formación y sanción de las leyes provoca alternativas que así lo han evidenciado.

El Parlamento debe hallarse en capacidad para lograr acuerdos sobre diversos aspectos de su competencia. Para ello debe hacer valer el voto de la mayoría, respetando los derechos de las minorías. La gestión parlamentaria resulta sumamente compleja, máxime si se consideran las posibilidades de disenso que surgen de la proporcionalidad política representada en cada Cámara.

El Congreso resultará eficiente en la medida que logre adoptar decisiones políticamente representativas y operativamente viables.

- ***Período de sesiones***

Ambas Cámaras se reúnen por sí mismas en sesiones ordinarias cuyo período es inaugurado por el Sr. Presidente de la Nación el 1° de marzo, y se extiende hasta el 30 de noviembre de cada año. No obstante ello, pueden ser convocadas a sesiones extraordinarias o prorrogadas sus sesiones por el Poder Ejecutivo Nacional. En el primer caso el Presidente de la Nación determina el temario a tratar, y en el segundo las Cámaras tienen libre iniciativa. Esta última convocatoria debe efectuarse antes que expire el periodo ordinario.

Sin embargo, cabe señalar que tanto el Honorable Senado como la Cámara de Diputados han interpretado que el Congreso tiene facultades suficientes para disponer la prórroga de las sesiones ordinarias en Resoluciones adoptadas durante el mes de diciembre de 2001.

- ***Representatividad***

El Senado de la Nación, por su conformación, supone una estructura de singulares características. Es así como el partido que circunstancialmente se encuentre en el gobierno y cuente con la mayoría en la Cámara de Diputados, puede carecer de ella en el Senado. Es más, podría darse el caso que partidos provinciales determinen el resultado de una decisión entre dos fuerzas políticas antagónicas. Tal situación puede darse en razón del resultado de una elección para la renovación parcial vinculado a la representación igualitaria de cada estado provincial.

En la integración de la Cámara tienen cabida partidos provinciales, es decir agrupaciones constituidas en alguna o algunas provincias.

Es en esta estructura donde puede advertirse en su máxima dimensión la importancia del régimen democrático, ya que dadas las circunstancias apuntadas, este grupo de partidos

prácticamente puede pasar a influir en forma decisiva sobre las votaciones ante un eventual equilibrio de fuerzas.

Esta homogeneidad, sin embargo, no supone la desvinculación de la labor legislativa con los superiores intereses, toda vez que la responsabilidad política hace que los legisladores respondan a su mandato.

- ***Presidencia del Senado***

Es Presidente natural del Senado de la Nación el Vicepresidente de la República, quien ejerce esta magistratura representando al Cuerpo. En el orden parlamentario preside las sesiones pero no participa de los debates ni vota, salvo en caso de producirse empate. Es titular de todas las atribuciones de carácter administrativo tendientes a producir los actos que se orienten al funcionamiento del Cuerpo.

El hecho de que la Cámara sea presidida por una persona de fuera de su seno es una necesidad desde el punto de vista de la conformación del Honorable Senado, ya que ello permite que todas las provincias tengan igual representación e igual número de votos. El Senado designa una Mesa compuesta por un Presidente Provisional, un Vicepresidente, un Vicepresidente 1° y un Vicepresidente 2° de entre sus miembros. Esta Mesa se ve asistida por dos Secretarios y tres Prosecretarios que no son legisladores; sus funciones son parlamentarias, administrativas y de coordinación. La referida Mesa tiene por finalidad, en el aspecto parlamentario, conducir las sesiones y asistir a la labor legislativa, y en los restantes, producir los actos tendientes a mantener el funcionamiento del Cuerpo.

Los miembros de la Mesa duran un período en su mandato, el que vence el último día del mes de febrero del año siguiente. En caso que todos cesaren en su calidad de senador serán

sustituidos en el desempeño de sus funciones por los presidentes de las comisiones, de acuerdo al orden establecido en el Reglamento. Merece particular atención la figura del Presidente Provisional del Honorable Senado, ya que al propio tiempo que reemplaza al Presidente del Cuerpo en caso de ausencia o vacancia, de acuerdo con la Ley de Acefalía, está llamado a suceder al Presidente de la República en tercer término para el supuesto de renuncia, muerte o incapacidad de aquel y de su sucesor natural, el Vicepresidente de la Nación. De esta forma vemos cómo los mecanismos constitucionales producen una interrelación de poderes, orientados a preservar la representatividad en el gobierno democrático.

- ***Bloques políticos***

En el sistema parlamentario argentino y particularmente en el Senado de la Nación, se conforman lo que se denomina “bloques políticos”, los cuales reúnen a legisladores por afinidades políticas e intereses comunes y se hallan contemplados en el reglamento. Dicha institución encuentra su respaldo en una larga tradición parlamentaria argentina, recogida en los últimos años por el Reglamento del Honorable Senado. El objetivo principal de esos bloques es el de mantener un criterio y estrategias políticas coherentes frente a los diversos problemas e iniciativas que se plantean. La complejidad de la tarea legislativa hace que el trabajo deba dividirse para no dispersar esfuerzos, siendo los bloques los encargados de determinar y coordinar esta tarea. Los presidentes de esos bloques, generalmente sirven de nexo con las autoridades del Cuerpo y también con las autoridades nacionales.

- ***Plenario de Labor Parlamentaria***

El Presidente de la Cámara y los presidentes de los bloques políticos forman el plenario de Labor Parlamentaria.

Su función es la de proyectar el orden del día que se seguirá en las sesiones y luego de informarse acerca de los distintos asuntos, promover las medidas necesarias para agilizar los debates y mejorar el funcionamiento del Cuerpo.

- ***Comisiones del Honorable Senado de la Nación***

Con el fin de establecer una especialización que redunde en beneficio del mejor conocimiento de los temas que son objeto de tratamiento legislativo, se crearon, por vía del Reglamento de la Cámara, las comisiones permanentes, que son las facultadas para dictaminar en los proyectos sometidos a decisión.

La eficiencia del Congreso, en un régimen presidencialista como el nuestro - en mayor medida que en otros regímenes -, depende en gran parte del buen funcionamiento de las comisiones; ya que se traslada al área parlamentaria un conjunto importante de negociaciones y de formación de coaliciones muy amplias y heterogéneas, las que dilucidan su accionar dentro de las comisiones parlamentarias.

El parlamento se vería incapacitado de cumplir con su cometido, si insistiera en manejarse solamente en sesiones plenarias. Excepcionalmente, una Cámara puede constituirse en pleno como comisión y, en la práctica, salvo por razones que justifiquen la urgencia del tratamiento, todos los proyectos van a las respectivas comisiones.

En el Senado de la Nación, de acuerdo con lo establecido por dicho reglamento, funcionan veinticuatro comisiones permanentes y seis comisiones bicamerales permanentes.

- ***Comisiones Permanentes***

- De Acuerdos
- De Agricultura, Ganadería Y Pesca
- De Ambiente Y Desarrollo Sustentable
- De Asuntos Administrativos Y Municipales
- De Asuntos Constitucionales
- De Ciencia Y Tecnología
- De Coparticipación Federal De Impuestos
- De Defensa Nacional
- De Derechos Y Garantías
- De Economía Nacional E Inversión
- De Economías Regionales, Micro, Pequeña Y Mediana Empresa
- De Educación Y Cultura
- De Industria Y Comercio
- De Infraestructura, Vivienda Y Transporte
- De Justicia Y Asuntos Penales
- De Legislación General
- De Minería, Energía Y Combustibles
- De Población Y Desarrollo Humano
- De Presupuesto Y Hacienda

- De Relaciones Exteriores Y Culto
 - De Salud Y Deporte
 - De Seguridad Interior Y Narcotráfico
 - De Sistemas, Medios De Comunicación Y Libertad De Expresión
 - De Trabajo Y Previsión Social
 - De Turismo
 - Educación, Cultura, Ciencia Y Tecnología
- **Comisiones Permanentes Bicamerales**
 - **Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas de la Administración.** Creada por Ley 14.179. Su modificatoria, Ley 23.837, estableció su actual conformación de 6 Senadores y 6 Diputados.
 - **Administradora de la Biblioteca del Congreso.** Se organiza como Comisión Bicameral por Ley 10.223 (Ley de Presupuesto del año 1917) (6 integrantes de cada Cámara)
 - **Defensoría del Pueblo.** Creada por Ley 24.284. (7 integrantes de cada Cámara)
 - **Fiscalización de los Órganos y Actividades de Seguridad Interior e Inteligencia - Ley 24.059**
Creada por Ley 24.059 y modificada por Ley 24.194. (8 integrantes de cada Cámara)
 - **Fiscalización de los Organismos y Actividades de Inteligencia (Ley 25.520)**
 - **Régimen Legal de los Decretos de Necesidad y Urgencia, de Delegación Legislativa y de Promulgación Parcial de Leyes (Ley 26.122)**

- ***Comisiones Especiales, Bicamerales e Investigadoras***

Se pueden crear comisiones especiales, para lo cual debe mediar una decisión del cuerpo. Dichas comisiones generalmente tienen como objeto el estudio o consideración de temas muy específicos en un momento determinado. Existe también la posibilidad de crear comisiones bicamerales con fines similares.

Merece especial consideración el tema atinente a la creación de "comisiones investigadoras", tanto unicamerales como bicamerales, toda vez que doctrinariamente la cuestión no tiene consenso unánime en lo que se refiere al alcance de la facultad investigadora del Congreso en orden a sus facultades.

Se pueden crear comisiones especiales, para lo cual debe mediar una decisión del Senado - en el caso de las unicamerales - y de ambas Cámaras - en las bicamerales.

Dichas comisiones generalmente tienen como objeto el estudio y consideración de temas muy específicos y cuando los mismos no están previstos en el reglamento, como ocurre frecuentemente con las comisiones investigadoras.

También es posible que a las comisiones especiales, y por tener relación con el tema para el que fue creada, sea girada una copia de esos proyectos presentados en la Cámara, para conocimiento de esa comisión especial.

- ***Integración de las Comisiones***

Para la integración de los miembros de las comisiones, y con respecto a la representación política, debe respetarse la proporción existente en la Cámara, de manera que no se produzcan desequilibrios.

Una vez designados los integrantes de las comisiones, por el Senado o por su presidente, en caso de habersele delegado dicha facultad, deberán elegir un presidente, un vicepresidente y un secretario de entre sus miembros.

La integración de las comisiones permanentes durará desde su constitución hasta la primera renovación del cuerpo: la de las comisiones especiales hasta que el asunto sometido a su consideración tenga resolución definitiva de la Cámara y si tuviera plazo para producir dictamen, el cumplimiento de dicho plazo supone la caducidad de la misma. La renovación de las autoridades se efectúa anualmente y puede haber reelección.

El funcionamiento de las comisiones es permanente, sin embargo durante el receso, salvo que hubiera prórroga de las sesiones o convocatoria a extraordinarias, sólo podrán dictaminar asuntos referidos a cuestiones internas del Senado.

El quórum requerido es de más de la mitad de sus miembros tanto en las comisiones permanentes como en las especiales. Sin embargo en el supuesto de que en dos citaciones una Comisión no logre completar el quórum, previo conocimiento del Senado, la Comisión podrá sesionar y dictaminar con la presencia de un tercio de sus miembros. Si no se logra quórum, debe requerirse al Senado para que proceda a integrar la comisión.

El aumento del número de miembros, sólo podrá disponerse cuando existan razones que lo justifiquen.

Particular interés reviste la modificación de la Constitución Nacional de 1994 en cuanto posibilita que un proyecto de ley aprobado en general, pueda ser debatido y aprobado en particular en el seno de la o las comisiones que lo hayan tratado.

Los Senadores que presiden una comisión permanente, no pueden ser autoridad en otra de la misma naturaleza. De esta forma, se asegura una dedicación funcional más efectiva en la comisión de su presidencia.

Las comisiones permanentes pueden crear subcomisiones con dos limitaciones: que tengan por objeto el estudio de un tema específico y por tiempo determinado. Claramente se trata de la posibilidad de establecer un grupo de trabajo con alguna metodología especial.

- ***Funciones de los Senadores en las Comisiones***

Los Senadores miembros de las comisiones sirven de puente con la realidad extraparlamentaria en cada caso concreto, recogiendo información, oyendo opiniones recabando datos, pidiendo incluso asesoramiento; pulsando, en suma, la opinión pública y los intereses de la comunidad. Es en el seno de la comisión, en su intimidad, donde se expresan generalmente los intereses de grupo, siendo además allí donde más gravitan los factores de presión.

Dado los numerosos, variados y complejos temas a considerar, sólo resulta posible solucionar ese tipo de limitaciones con una criteriosa división del trabajo interno. Gracias a un correcto accionar de las comisiones resulta factible lograr "más y mejor tiempo" para el debate político, a fin de llegar a decisiones aceptables para todos los grupos involucrados por las mismas.

Es importante tomar conciencia del valor del apoyo técnico que se debe brindar en el proceso decisorio que han de utilizar los legisladores. Dicha información técnica, obtenida a través de la labor de las comisiones, deberá ser simplificada y oportuna, en las diferentes etapas pertinentes a esos procesos.

La tarea interna de las comisiones constituye la fase preliminar del trabajo de discusión y decisión final de las diversas iniciativas parlamentarias que habrá de constituir el denominado

"dictamen de comisión". Los asuntos pueden ser girados para su estudio a una o más comisiones dado el grado de amplitud del tema a considerar.

Los miembros de las comisiones pueden proponer modificaciones a los proyectos sometidos a su estudio, y las modificaciones aceptadas para el dictamen de comisión.

Los dictámenes de comisión pueden ser de mayoría, de minoría o producidos separadamente por los miembros que no lleguen a conciliar su opinión en un solo dictamen, pudiendo sostener su postura durante la discusión en el recinto. En el caso de haber más de un dictamen con igual número de firmantes, es considerado el de mayoría, aquel que apoye el presidente de la comisión.

Las comisiones permanentes y especiales pueden funcionar durante el receso y están facultadas para solicitar los informes que considere necesarios.

- ***Funciones de la Secretaría Parlamentaria***

En el área legislativa, el colaborador directo del presidente de la Cámara de Senadores es el Secretario con funciones parlamentarias quien, al propio tiempo que actúa específicamente como tal, tiene la responsabilidad de coordinar las tareas del cuerpo y dirigir el funcionamiento de los distintos servicios del sector.

En este aspecto y dependiendo de dicho secretario, funcionan seis direcciones, a saber:

1. **Dirección de Secretaría**, que tiene por función asistir al Señor Secretario en lo concerniente al funcionamiento del cuerpo, a la tramitación de la documentación parlamentaria y a la producción y diligenciamiento de los actos de competencia de la Presidencia o de la Secretaría de la Honorable Cámara.
2. **Dirección General de Comisiones**, que tiene por función entender en la organización, coordinación y supervisión del apoyo técnico y administrativo requerido para el

funcionamiento de las comisiones permanentes y especiales del Senado y de las bicamerales que tengan asiento en el mismo. Tiene asimismo a su cargo, la elaboración de información acerca del estado de los proyectos pendientes y los temas tratados.

3. **Dirección General de Taquígrafos**, que tiene por función lo relativo al servicio estenográfico, lo concerniente a la publicación inmediata de los debates y compilación del Diario de Sesiones y la autorización de las versiones taquigráficas.
4. **Dirección General de Publicaciones**, que tiene por misión la publicación oficial de las leyes nacionales, el orden del día y toda otra obra, anteproyecto o separata que se disponga.
5. **Instituto Federal de Estudios Parlamentarios**, que promueve el conocimiento en virtud de investigaciones, recopilación de opiniones y datos, conferencias, proyectos y estudios, publica conclusiones, brinda y recibe asesoramiento legislativo, se interrelaciona con legislaturas provinciales y del exterior, y con centros académicos, administra Programa Educativo de Talleres Parlamentarios con Estudiantes de Nivel Universitarios, y contribuye con los demás servicios de información técnica y parlamentaria.
6. La **Secretaría Parlamentaria** tiene bajo su responsabilidad la edición de diversas publicaciones cuya finalidad es la de publicitar la actividad del Honorable Senado al propio tiempo que, de este modo, también se educa a las nuevas generaciones y se cumple con la esencia del sistema republicano: la publicidad de los actos de gobierno.

Las publicaciones a que se ha aludido son:

- **Diario de Sesiones**, que contiene la versión textual de las sesiones que se celebran.
- **Diario de Asuntos Entrados**, que contiene la copia de los proyectos que presentan los señores senadores y el Poder Ejecutivo y la de los que envía la Cámara de Diputados.

- **Boletín de Novedades**, que contiene la reseña de los temas tratados en las sesiones celebradas por el Cuerpo.
- **Síntesis Parlamentaria**, que se edita periódicamente y contiene un extracto de todas las sanciones del Senado, de las leyes que se dictan, los asuntos pendientes en las comisiones, las comunicaciones del Poder Ejecutivo Nacional y de otros organismos, y toda otra información de interés para quienes se hallan vinculados al quehacer legislativo.
- **Orden del Día**, que contiene el dictamen producido por la o las comisiones que consideraron un asunto, como además los antecedentes del mismo.

Existen también diversas publicaciones ordenadas por la Cámara de Senadores que son responsabilidad de la Secretaría Parlamentaria.

- **Proyectos ingresados al Senado de la Nación**

Naturaleza y características de los asuntos ingresados al Honorable Senado de la Nación Argentina, conforme su procedencia:

ORIGEN SENADO	Proyecto de LEY	Es toda proposición tendiente a crear o modificar la legislación vigente en los términos que prescribe la Constitución Nacional para la formación de las leyes. Se excluye la posibilidad de iniciar por la Cámara de Senadores todo proyecto referente a contribuciones y reclutamiento de tropas C.N. <u>art. 52</u> , como también los proyectos originados en la iniciativa popular y la consulta popular. C.N. <u>art.39</u> y <u>40</u> .
	Proyecto de COMUNICACIÓN	Moción o proposición dirigida a contestar, recomendar o pedir algo o expresar un deseo de la Cámara.
	Proyecto de RESOLUCIÓN	Moción o proposición destinada a originar una resolución particular del Cuerpo.
	Proyecto de DECLARACIÓN	Moción o proposición destinada a reafirmar las atribuciones constitucionales del Senado, o a expresar una opinión del cuerpo.
	Proyecto de DECRETO	Proposición destinada a originar una decisión especial de carácter administrativo.

ORIGEN PODER EJECUTIVO	Mensajes y Proyectos de LEY	Motivos: Idem a proyectos de ley.
	Mensajes Varios	Solicitando Acuerdos. Solicitando autorización para declaración de Estado de Sitio, en caso de ataque exterior. Respuestas a comunicaciones, resoluciones y declaraciones aprobadas por el H. Senado. Vetos totales y parciales.

ORIGEN JEFE DE GABINETE	Proyectos de LEY	Iniciativas sobre Ley de Ministerios y de Presupuesto C.N. <u>Art. 100</u>
	Varios	Respuestas a comunicaciones, resoluciones y declaraciones aprobadas por el H. Senado.

ORIGEN CAMARA DE DIPUTADOS	Proyectos de LEY en revisión	El Senado actúa como cámara revisora en los proyectos de ley presentados por la Cámara de Diputados o por el Poder Ejecutivo.
	Juicio Político	Corresponde a la Cámara de Senadores juzgar a los acusados por la Cámara de Diputados.
	Comunicaciones Varias	

ORIGEN ORGANISMOS OFICIALES	Oficiales Varios	Toda comunicación originada en un organismo nacional, provincial o municipal que no sea el Poder Ejecutivo. No son proyectos salvo que algún senador o la comisión los haga suyos.
--	------------------	--

ORIGEN PARTICULARES	Peticiones particulares	Cualquier petición formulada por un particular. No son proyectos salvo que algún senador o la comisión los haga suyos.
--------------------------------	-------------------------	--

Aclaraciones:

Art. 81: la cámara de origen no podrá introducir nuevas adiciones o correcciones a las realizadas por la cámara revisora.

Art. 82: la voluntad de la cámara debe manifestarse expresamente. Se excluye, en todos los casos, la sanción tácita o ficta.

- **Trámite Parlamentario de los proyectos ingresados al Senado de la Nación: Poder Ejecutivo.**

Su Participación en la Formación y Sanción de las Leyes

Veto total: El Poder Ejecutivo tiene un plazo de 10 días hábiles desde que recibió la comunicación, para promulgar o vetar la norma sancionada. Pasado ese lapso, la norma se promulga automáticamente.

Veto parcial: Rigen las mismas condiciones que para el veto total, pero además es necesario tener en cuenta que las partes de la ley no observadas serán promulgadas sólo si tienen autonomía normativa, y si dicha aprobación parcial no altera el espíritu ni la unidad del proyecto sancionado por el Congreso. Si así fuera, el Jefe del Gabinete de Ministros debe someter la cuestión a la Comisión Bicameral Permanente.

- **Insistencia del poder legislativo**

PODER EJECUTIVO	CÁMARA LEGISLATIVA INICIADORA	CÁMARA LEGISLATIVA REVISORA	PROMULGACIÓN
VETA	Confirma la ley Cuenta con 2/3 de los votos para insistir en la sanción de las Cámaras	Confirma la ley Cuenta con 2/3 de los votos para insistir en la sanción de las Cámaras	SI
VETA	No confirma la ley No cuenta con los 2/3 de votos	No puede tratarse en las sesiones de ese año	Se mantiene el VETO
VETA	Confirma la ley Cuenta con 2/3 de los votos para insistir en la sanción de las Cámaras	No Confirma la ley No cuenta con 2/3 de los votos para insistir en la sanción de las Cámaras	Se mantiene el VETO
VETA	No confirman la ley o no la insisten Para imponer su criterio inicial en el año parlamentario en que fue devuelta o en el siguiente.		Caduca por imperio de la ley 13.640 y sus modificatorias

E. Consecuencias negativas de la reforma.

E.1 Elitización

- **Composición**

El sistema republicano, desde el requisito de la división de poderes, hizo que se estableciera un poder legislativo, formado por dos partes según el modelo de su “madre patria”. La “Cámara de los Lores” se convertiría en “Senadores”. Los principios de igualdad ante la ley, la ideología e idiosincrasia de los inmigrantes, los hacía reactivos a toda diferencia por nobleza o impronta “aristocrática”. Las diferencias – propias de las sociedades occidentales modernas que sustituían en el poder a los nobles por la burguesía- transitaban por su poder económico, prestigio político - cultural y tradición social por integrar una familia nativa prestigiosa. La mayor edad de sus miembros se consideraba que servía a la “madurez”, solidez de conocimientos y de carácter, en la toma de decisiones. Se entendía que amortiguaba iniciativas, venidas de la otra juvenil Cámara, que podían estar dominadas por propuestas surgidas de pasiones vehementes de coyuntura. En este contexto se otorgaba, asimismo, atribuciones exclusivas para el control o colaboración, según se prefiera, al “unipersonal” Poder Ejecutivo. La mayor duración del mandato y el menor número de miembros, también comparado con la otra Cámara, le daría su impronta, en lo que hace a la función olvidada de cuerpo mediador. Esta estaría cubierta con su novedosa característica de lo Federal, a partir de la igualdad numérica de representantes por cada uno de los distritos que lo componen.

En este modelo fundante pondrían su mirada los hombres argentinos que – como los de las nacientes repúblicas del continente - pensaron y sancionaron las bases de la

organización jurídica y política de la Nación. Lo autóctono, las particularidades de la realidad socio-política, en definitiva le darían su aspecto distintivo.

El tiempo transcurrido entre la declaración de la Independencia (1816) y la sanción de nuestra Constitución originaria (1853), en el marco de una de sus unidades componentes fundamentales en estado de secesión (Buenos Aires), mostraba un cuadro de situación signado por serias dificultades para una integración acabada. La sinuosa historia, estaba signada desde la primera proclama que iniciaría el proceso de ruptura con la tutoría de España (1810) por un oscilar entre la anarquía y el autoritarismo. La necesidad de instalar un poder legislativo bicameral se inscribía en este contexto. El Senado sería visto por el Deán Funes (1749-1829) - el más respetado representante del interior del proyecto de país – como el cuerpo que otorga la cuota de “prudencia” y “equilibrio” en las decisiones. Lo ejemplificaba con la experiencia de la república romana.

El bicameralismo en este marco, sería considerado en diversos proyectos constitucionales presentados en la Asamblea de 1813 y formaría parte de las frustradas constituciones “centralistas” de 1819 y 1826. En la primera, se le daría al Senado un perfil corporativo y “aristocrático” cubierto dentro de un sistema de gobierno monárquico parlamentario. Se vería lo aristocrático no como una expresión de clase, sino de “virtudes por el saber”, pero esta clase de argumentos ya no se compadecía con el significado que definía a la República Democrática. La Constitución de 1826 que “adopta el régimen representativo, republicano”, pero “unitario” ubicaría a la Cámara Alta como una institución que aseguraba la estabilidad en la forma republicana.

Todos los antecedentes hacían que el texto constitucional ofrecido resultara

finalmente aprobado aquel histórico 1º de mayo de 1853. Tanto es así que se instituyó, desde la bicameralidad, un cuerpo senatorial en un marco ya delimitado. Los artículos fueron puestos a discusión en el Congreso Constituyente y no merecieron debate alguno. El único reparo ocurrió con motivo de discutirse el requisito de dos mil pesos fuertes o renta equivalente. Se escucharon voces que se opusieron, ofreciendo como alternativa una “propiedad” de seis mil pesos, pues era más fácil de valorar o cuando se expresó su rechazo por “excesiva la renta que se requería para obtener este empleo, porque la guerra y las calamidades habían destruido las fortunas y habían quedado personas idóneas para ocupar estos destinos”. También se consideró excesiva, pues “el Senado debía ser el templo de la gloria; que el dinero no llenaba sólo las calidades que debían tener los senadores; que allí debían ir a ocupar un lugar los que hubiesen merecido bien de la patria por sus anteriores servicios, y que aquellos no eran acaudalados”. Por su parte, el miembro informante, al sostener el requisito, que resultó aprobado, lo fundamentó “porque en el sistema representativo, el Senado era un cuerpo moderador de las exigencias vehementes del pueblo, que estaban representadas en la Cámara de Diputados. Que la práctica sería que, cuando un hombre era patriota, virtuoso e ilustrado, el mismo Senado, que era el juez de sus títulos, daría lugar a estas excepciones, sin necesidad de levantar un sumario para asegurarse de las condiciones de elegibilidad; que para los jóvenes estaba abierta la Cámara de Diputados”.

Como cuerpo institucional, el encuadre histórico de aquellos tiempos, lo ubicaba en el marco de un sistema “republicano democrático”, esto es, de restringida participación ciudadana en los asuntos públicos, donde la dirigencia se expresaba mediante “notables ilustrados”. Este cuadro de situación comienza a modificarse con la declamación que los constituyentes del 1853 hicieron a los hombres del mundo, convocándolos a habitar nuestro suelo. Luego sus

descendientes, alcanzada una posición económica, buscarían obtener otro peldaño de reconocimiento social: **el poder político**. Para su logro, ya iniciada la primera década del siglo pasado, estaría la Ley Saenz Peña. Las bases de participación se ampliarían notablemente, a mediados de aquel siglo, con el acceso de las masas trabajadoras a la escena política. La mujer también inicia su camino. Por otra parte, la conquista del aire para la masiva comunicación social tan trascendente como la del descubrimiento de la Imprenta, entre otros tantos acontecimientos tecnológicos revolucionarios, serían definitorios.

- **Requisitos**

La Cámara del Senado siempre exigió requisitos algo quisquillosos con respecto de la de Diputados. Mucho se habla de la Cámara Alta y la Cámara Baja, diferenciando legislaciones que en el fondo solas no servirían al Sistema Representativo y Republicano que protege la Constitución. A pesar de que la Cámara de Diputados es la cámara de origen para la mayoría de las cuestiones, su composición es menos exigente que la de Senadores.

Este tipo de diferencias se denotan en la misma reglamentación, ya que nuestro texto constitucional tiene en su redacción normativa una diferencia literal entre los artículos referidos a Diputados y los referidos a Senadores. Si bien la doctrina no habla de un elitismo al analizar la redacción del comienzo de cada artículo, un largo debate generacional se ha filtrado sobre su verdadero significado. El art. 48, es el que establece los requisitos para ser diputado. Esta disposición habla, simplemente, de “para ser diputado”, en tanto que en el art. 55 se dice “para ser elegido senador”. Finalmente, se ha considerado que esa diferencia de redacción implica que los candidatos a senador deben reunir los requisitos al momento de la elección, y no al momento de su incorporación a la Cámara, como se entiende se les exige a los diputados. Un tratamiento

diferente entre diputados y senadores no encuentra ninguna justificación (para ello debería estar dispuesta en forma explícita, cosa que no ocurre); es por ello que interpretamos que la lectura de la norma debe hacerse en el sentido de los requisitos deben encontrarse cumplidos al tiempo de su incorporación a la Cámara.

Pero esta manifestación pronunciada de diferencias se sostiene también en los requisitos para poder ser incorporado a una u otra Cámara. El constituyente formula diferencias: Para ingresar a la de Senadores, exige un mayor tiempo en la adquisición de la ciudadanía en caso de haber nacido en el exterior (seis años frente a cuatro); la edad mínima (30 años al incorporarse, frente a 25 para ser electo diputado); y el de contar con una renta o ingreso monetario, lo cual es exclusivo para el Senador. La reforma de agosto de 1994 no la derogó por ser una cuestión que no estaba incluida en el orden del día.

Las fuentes de la disposición fueron, equivalentemente, el Proyecto de Alberdi (art. 57) y la Constitución de Estados Unidos (Art. I, Secc. 3, cláusula 3). El primero influyó en la exigencia del ejercicio de la ciudadanía (aunque Alberdi preveía cuatro años) y la renta anual de dos mil pesos fuertes. La Constitución de los Estados Unidos influyó en la exigencia de los treinta años de edad (Alberdi proponía treinta y cinco). La exigencia de ser natural de la provincia que lo elija o con dos años de residencia inmediata en ella, no fue incluida en el texto de 1853, sino en 1860, seguramente influida por el texto de los Estados Unidos, que le otorga a la residencia título suficiente para ser Senador.

Como se ve, se exigen dos años más de ejercicio de la ciudadanía que para ser diputado; ello se justifica por la mayor experiencia y responsabilidad que el ejercicio de los derechos políticos otorga a los ciudadanos, de cara a la mayor madurez cívica que se pretende de los

senadores, como órgano de control legislativo de los diputados, aunque ambos al fin conforman un mismo órgano con equivalencia de poder de decisión. El término se computa de la misma manera que para éstos.

El requisito de “ser natural de la provincia que lo elija” o el alternativo de dos años de residencia inmediata en ella, es equivalente al exigido por los diputados.

Remontándonos al tema de la exigibilidad de la moneda para ocupar el cargo se puede creer que, desde ya, la exigencia de dos mil pesos fuertes o una entrada equivalente careció de todo fundamento desde su origen. Cabe una reflexión respecto de este requisito de “disfrutar de una renta anual o equivalente”; ya que debe ser ubicado en el contexto ideológico del dominante liberalismo que cautivaba a los intelectuales de aquellos tiempos. Estos concebían que la renta o propiedad habilita para adquirir conocimientos. Eran los tiempos del liberalismo ilustrado. (Así lo hizo notar el convencional Llerena en 1853, sosteniendo, con toda razón, de que al Senado “debían ir los que hubieran merecido bien a la patria por sus anteriores servicios y no aquellos que eran generalmente acaudalados”). Fue una presencia del oligarquismo político en el texto constitucional que no se respetó nunca.

Funcionalmente como corporación, la Cámara de Senadores se diferencia con la de Diputados, entre otras, al actuar como juez en los casos de juzgamiento político, de los más altos estamentos de decisión de los otros poderes y para brindar conformidad al Poder Ejecutivo para designar niveles superiores de conducción en las Fuerzas Armadas, representación diplomática, jueces y conjuces de la Corte Suprema de Justicia de la Nación y del Ministerio Público, Banco Central, entre otros.

- **Quién ocupa el lugar**

Sin irnos del perfil social de los que integran el Cuerpo, con la novedad de “nuevos” apellidos, sin parentescos ancestrales, resultante de la movilidad social tan propia de nuestra sociedad, no ha variado en demasía en cuanto a su posicionamiento dentro de los estamentos dirigenciales de la comunidad distrital que representan. Una abrumadora mayoría de sus integrantes, en cuanto a su educación formal, está dado por un nivel de estudios de grado superior y universitario, destacándose los portadores de títulos de profesiones “liberales”.

Asimismo, encuentra su asiento “natural”, como en tiempos de la “República Democrática”, ex gobernadores y ex presidentes de la Nación. Los ingresos y patrimonio, en casi todos los casos, alcanzan niveles propios de sectores altos, planteando un debate sobre el perfil de los nuevos senadores. En fin, planteando un debate sobre la verdadera **función representativa de las provincias que el órgano debe cumplir**, sin duda el actual Senado cumple la función de dar un espacio a muchos "seniors" del poder para no desaprovechar su experiencia. Es casi una **forma de contención política** para quienes no encontrarían forma de insertarse en el sistema de no contar con este espacio. Es el caso de muchos ex-presidentes y, en nuestro país también podría extenderse a los ex-gobernadores.

E.2 Partidización

Otro de los temas importantes para destacar es que en la Argentina, los partidos políticos tienden a desaparecer en las Cámaras y en su lugar hay facciones políticas, es decir, grupos de personas que siguen a una figura carismática y que se dispersan cuando esa figura desaparece. Esto atenta contra los principios de la Constitución nacional, que establece que los partidos

políticos son fundamentales para la existencia del sistema democrático. Cuando la figura política desaparece, la facción también se disuelve, a diferencia del partido político, que sobrevive a sus representantes. Ya sea que existan partidos políticos o facciones políticas, lo cierto es que, en muchas ocasiones, los representantes elegidos por el pueblo para desempeñarse en la Cámara de Senadores, se olvidan que tienen que representar a sus provincias, pasando a representar interés partidarios o fraccionarios, que nada tienen que ver con la situación económico o social que acontece en cada provincia, lo que genera una seria de inconvenientes.

Las mejoras que se anunciaron cuando se proyectó la reforma de la Constitución de 1994, tanto en el plano institucional como en el social, en general no se concretaron. Basta con advertir los altos niveles de pobreza y las continuas protestas sociales. La reforma no mejoró la situación del país, cabría enunciar que fue un error, porque no se le dio suficiente tiempo a la consolidación del sistema constitucional, de 1983 en adelante. Pero la reforma se hizo y tenemos que respetarla.

Entonces, para que funcione nuestro sistema constitucional tienen que existir tres libertades: **la económica, la social y la política**. Ahora bien: en el siglo XX, los valores espirituales que contenía la Constitución, como los ideales de libertad, progreso, dignidad, respeto a los demás, tolerancia y pluralismo, se fueron desdibujando en función de ciertos valores materiales. Ya la bandera no representa aquellos ideales, sino, simplemente, el progreso material del individuo. Así que el valor simbólico y espiritual de la Constitución se ha desdibujado. El egoísmo individualista de los políticos se impone a su deber de preservar la libertad y la dignidad del ser humano y de los grupos sociales.

Se observa que el valor simbólico y espiritual de la Constitución se desdibujó con la desaparición de los ideales patrióticos y las aspiraciones morales, ya que hoy el individuo piensa más en el progreso material que en su responsabilidad como ciudadano es decir, que hay que

distinguir, como lo hizo Santo Tomás de Aquino, entre la política agonal, signada por las luchas de poder, y la política arquitectónica, que busca el bien común. En la **política agonal**, la finalidad es la conquista y la conservación del poder, de modo que los principios de la ética individual no se trasladan al campo político ni al campo social. En cuanto a la **política arquitectónica**, la que busca no la acumulación del poder sino la edificación de un país en todos sus aspectos, que por ende se inspira en principios morales, consideramos que ya hace varias décadas que está ausente en la vida política argentina.

Con relación a este tema, merece atención especial la histórica representación igualitaria de las provincias en el Senado, propia del modelo federativo norteamericano, la cual tendría la virtud de posibilitar que se compensen, por el mayor poder político de las provincias pobres, las diferencias y la brecha estructural que las distancian de las provincias desarrolladas. Por ende, en el Senado una amplia mayoría de representantes de provincias subdesarrolladas dispone de votos suficientes para imponer una política dirigida a generar más desarrollo en su beneficio y con tres representantes por provincia esto es más notable aún. Pero cabe aclarar que no ha utilizado ese poder por la representación mayoritaria de las provincias pobres en el Senado, indicando solamente la dependencia que ellas tienen del poder político central, pero no una insuficiencia del sistema representativo, el cual en cierta manera se mantiene vigente.

En todo caso, dicha insuficiencia está en la falta de control por parte de las provincias en relación con el desempeño de sus representantes. Al no existir la posibilidad de la revocatoria de los mandatos de los senadores por parte de las Legislaturas provinciales, ni tampoco el antecedente de que éstas les hayan impartido directivas para su desempeño en el Senado, el resultado ha sido la inmediata desvinculación de los senadores de los intereses políticos locales, a favor de un centralismo que ha unitarizado el país.

En conclusión, la calidad de la democracia depende del comportamiento de las dirigencias políticas y sociales.

E.3 Dominación política:

En nuestro país se observa una presente predominancia del Poder Ejecutivo sobre el Poder Legislativo. El Congreso se encuentra en la actualidad marginado del circuito de decisiones claves. En los últimos años todos los temas que pasaron por el mismo, que fueron de una gran importancia política y trascendieron en los medios de comunicación, llegando a despertar el interés de una gran parte de la opinión pública, tuvieron su origen en decisiones del poder ejecutivo. El parlamento fue utilizado por el gobierno como una especie de órgano intermedio el cual solo tenía la función de otorgar una cierta legitimidad a sus medidas, mostrándose constantemente reacio a tolerar modificaciones de sus proyectos de ley. Puede considerarse que esta metodología, ocasionó que la crítica de diversos sectores tildaron al Congreso de ser una mera "escribanía" de la presidencia.

Otro motivo por el cual el Poder Legislativo mantiene en parte un papel secundario en la vida política del país, fue la aprobación de iniciativas que recortaron sus facultades otorgándoselas al Ejecutivo. Un claro ejemplo de esto se observa con la aprobación de la prórroga de la emergencia económica, que permite al presidente la utilización de los decretos de necesidad y urgencia, que a pesar de estar establecido expresamente en el artículo Nº 99 de la Constitución Nacional el carácter extraordinario de esta herramienta, han sido empleados en numerosas ocasiones por los gobiernos de turno para sancionar medidas de forma unilateral. Por ejemplo, durante los siete años que duró el gobierno del Dr. Alfonsín sólo se utilizaron cuatro

D.N.U., convirtiendo a los mismos, como corresponde, en una herramienta a utilizar en momento de crisis; mientras que en el gobierno del Dr. Menem, se usaron 244 en un solo año de gestión, lo que demuestra a las claras, que algunos representantes del pueblo no sólo se olvidaron de la función legislativa, sino que pretendieron modificar el sistema vigente a en post de su provecho.

Por un lado, sabemos que un régimen presidencialista con una mayoría legislativa en contra es insostenible para la estabilidad del sistema, el equilibrio de este está en emergencia toda vez que se lo usa como un medio-para.

Una opinión muy acertada es la de Sartori el cual manifiesta que *"la cohesión y disciplina partidista (en las votaciones parlamentarias) nunca ha sido una consecuencia de los gobiernos parlamentarios. Si un sistema se basa en las asambleas fragmentadas, ingobernables, y emocionales, por su propia inercia seguirá tal cual es"*.

Otra de las cuestiones que se critica con respecto a la dominación que se ejerce sobre el Congreso en general, y el Senado en particular, es que el sistema presidencialista presenta la facultad de que el titular del Poder Ejecutivo -en el marco del proceso de formación de las leyes- puede vetar un proyecto de ley que fue sancionado por el Congreso como producto de un proceso de deliberación. Una vez consumado el veto al texto legal, el Ejecutivo reenvía el proyecto al Congreso (a la Cámara de origen en un sistema bicameral o a la Legislatura respectiva en un sistema unicameral), para que éste -en un determinado plazo y reuniendo mayorías agravadas- insista con el mismo para que pueda convertirse en ley.

El veto puede ser total con reenvío, parcial con reenvío y parcial con reenvío y promulgación parcial de la parte no vetada en la medida que se cumplan determinados requisitos de habilitación constitucionalmente establecidos (por ejemplo: el artículo 80 de la Constitución argentina impone como pauta autorizante que las partes no vetadas que se promulgan tengan

"autonomía normativa" y no alteren "el espíritu ni la unidad del proyecto sancionado por el Congreso).

Por este motivo, en la búsqueda delimitar el veto, cabría preguntarse lo siguiente ¿Es susceptible el veto de ser sometido al control de constitucionalidad? En el marco de un Estado constitucional de derecho la respuesta es afirmativa.

En primer lugar, por cuanto una de las principales características del mencionado paradigma es la obligación que posee el Poder de tener que argumentar constitucionalmente las decisiones que adopta. Es que el Estado constitucional de derecho supone el sometimiento completo del Poder al Derecho (a la fuerza de la razón sobre la razón de la fuerza) y esto implica un incremento cualitativo y cuantitativo de la exigencia de justificación de los órganos públicos (y mucho más cuando se trata de limitaciones a los derechos fundamentales y a los derechos humanos).

En segundo lugar, si las leyes con la fortaleza de su legitimidad deliberativa son pasibles de ser sometidas al control de constitucionalidad, el veto -que no emerge de ningún proceso de debate racional- no puede quedar al margen de dicho control. En este sentido, desde una óptica argumental formal, para que sea verdadera la conclusión que enuncia que el veto no es susceptible de revisión judicial, la premisa que opera como punto de partida del razonamiento deductivo debe sostener que en el marco del sistema de fuentes el veto tiene mayor jerarquía normativa que las leyes; lo cual en el sistema de fuentes de un Estado constitucional de derecho es falso.

En tercer lugar, en la opción control de constitucionalidad del veto o imposibilidad de control, garantiza con mayor fortaleza el sistema de derechos fundamentales y derechos humanos

la alternativa que posibilita la revisión judicial de un acto unipersonal que puede impedir la concreción legislativa de dichos derechos.

En cuarto lugar, la actuación del control de constitucionalidad respecto del veto permite que un auditorio social -conformado por la sociedad en su conjunto- observe cómo dos poderes (el Ejecutivo y el Judicial) debaten sobre la adecuación constitucional de los argumentos vertidos oportunamente por el Legislativo al momento de sancionar la ley.

¿Es oponible como fundamento inhibitorio del control de constitucionalidad del veto el argumento que sostiene que el Congreso puede insistir con una mayoría agravada, y de esta manera, superar el acto impugnador del Ejecutivo? La facultad que tiene el Congreso de insistir con una mayoría agravada se ubica en la esfera de lo político, mientras que el control de constitucionalidad del veto se encuadra en el campo jurisdiccional.

Que el Congreso tenga la posibilidad de insistencia se asemeja a la potestad que este órgano tiene de poder sancionar una ley que supere las objeciones constitucionales de otra ley que ha sido cuestionada en sede judicial y dicha atribución no impide que se ejerza el control de constitucionalidad de las leyes en el marco de un caso judicial.

En un Estado constitucional de derecho el discurso político del Ejecutivo tiende a someterse a exigencias de racionalidad jurídica y ética que implican exigencias de la razón práctica general. Y es allí donde el control de constitucionalidad no puede dejar de operar frente a un veto que podría obviar toda clase de argumentación constitucional o desconocer la legitimidad de un parlamento que convirtió en ley dichas exigencias éticas y jurídicas.

F. Conclusiones.

Como conclusión del presente trabajo, podemos afirmar con seguridad, que como están dadas las actuales condiciones en nuestro sistema presidencialista, el Congreso de la Nación en general y el Senado en particular, son una mera herramienta de control legislativo del político de turno, hechos evidenciados con lo relatado anteriormente.

De todas maneras, vale remarcar que la reforma de 1994 introdujo al menos cuatro cambios importantes en lo referente a cómo se conforma el Senado de la Nación. El primero, como ya se dijo, es que la elección es por voto popular y no a través de las cámaras provinciales. El segundo cambio es la reducción del mandato de nueve a seis años. En tercer lugar está la ampliación del número de senadores, de dos a tres por provincia. Y el cuarto cambio es la definición de un papel específico y exclusivo de los partidos políticos.

Cuatro cambios de importancia, y queda pendiente el quinto: el que defina cómo se compatibilizarán estos cuatro con el llamado "cupó femenino", que exige que al menos un tercio de las bancas sean ocupadas por mujeres.

No obstante ello, lo mencionado "ut supra", se evidencia que de la composición actual del Senado se aprecian cuestiones, como son la elitización (dada por las personas que habitualmente son elegidas para desempeñar tales cargos) y la partidización (evidenciada en la influencia que tienen los partidos políticos sobre los representantes) que existe en ella y la influencia dominante que ejerce el poder político de turno en dicha Cámara, no sólo al momento de cumplimentar con los requisitos para la elección del representante ciudadano sino también, al momento de la toma de decisiones legislativas.

G. Bibliografía

- **“La Reforma de la Constitución. Explicada por miembros de la comisión de redacción”**. Horacio D. Rosatti - Rodolfo C. Barra - Alberto M. García Lema - Héctor Masnatta - Enrique Paixao - Humberto Quiroga Lavie. Editorial Rubinzal-Culzoni, Santa Fe, 1994.
- **“El Orden Conservador. La política Argentina entre los años 1880 y 1916”**. Natalio Botana. Editorial Hyspamerica, Buenos Aires, 1985.
- **“Reforma Constitucional de 1994. Labor del Convencional Constitucional”**. Antonio María Hernández. Buenos Aires, 1995.
- **“Diario de Sesiones de la Convención Nacional Constituyente de 1994”**.
- **“Reforma Constitucional e Instituciones Políticas”**. Gregorio Badeni. Ad Hoc, Buenos Aires, 1994.
- **“Constitución de la Nación Argentina Comentada”**. Humberto Quiroga Lavie. Editorial Zavalia, Buenos Aires, 1993.
- **“Tratado de derecho federal, estadual y municipal (Argentino y Comparado)”**. Tomo II. Ricardo M. Zuccherino.
- **GIULIANO, Diego**, profesor de Derecho Constitucional Público Provincial y Municipal de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de Rosario, Mitos Y Realidades de la Bicameralidad, Declaraciones al Diario La Capital de Rosario, entrevistado por Mauricio Maronna
- **“La Revolución Política Cordobesa”**. Gentile, Jorge Horacio.
- **“Escritos sobre neoconstitucionalismo”**. Gil Domínguez, Andrés, Ediar, 2009.