

EL NUEVO PERFIL DEL SENADO EN LA REFORMA DE 1994*

Jorge de la Rúa

Convencional Constituyente (M.C.)

por la Provincia de Córdoba

El Congreso argentino, siguiendo el modelo adoptado por la Constitución de los Estados Unidos de América, se organiza en dos cuerpos, la Cámara de Diputados, que ejerce una representación popular, y el Senado, que actúa como órgano de representación territorial, ya que en él se encuentran representadas todas las provincias y la Capital Federal (ciudad de Buenos Aires, en el futuro texto), en igualdad de condiciones. En este contexto, la esencia del bicameralismo en nuestro derecho no se vincula exclusivamente con la seguridad que implica contar con una Cámara de origen y otra revisora en el proceso de formación y sanción de leyes, sino que, en especial, es una consecuencia necesaria de la forma federal de estado adoptada por el artículo 1 del texto constitucional .

Desde uno de los precedentes históricos de nuestra forma federal de estado, esto es, desde la sanción de la Constitución de Filadelfia, el carácter del Senado como órgano de representación territorial no reside en la forma de designación de sus integrantes (directa o indirecta), ni en el número de legisladores que representan a los Estados (dos, tres o más), sino en la igualdad en la representación; ello significa que todos los Estados -sin distinción de su tamaño o número de habitantes- se encuentran igualmente representados en el cuerpo.

Al respecto, describe Giuseppe de Vergonttini (Derecho Constitucional Comparado, Ed. Espasa Universal, pág. 335), que "La cámara alta o cámara de los Estados que constituye el órgano más específicamente federal, se estructura o 1) según el modelo del Senado o 2) Según el tipo del Consejo. El primero (EE.UU., Suiza, Canadá, Australia) exige la presencia de parlamentarios-representativos de los Estados miembros dotados de autonomía de acción política dentro de la cámara; el segundo, Consejo (Alemania), se caracteriza por la presencia de parlamentarios delegados, sujetos a directrices del Estado al que pertenecen. "... "Los miembros de la Cámara alta son designados o por sufragio popular (Australia, EE.UU., parte de los Cantones Suizos), o por el Legislativo del Estado miembro (parte de los Cantones Suizos), o por el Ejecutivo de los Estados miembros (Alemania)..."

* Publicado en Semanario Jurídico, Nº 1024, Córdoba, 16.2.95.

En orden a la forma de designación de los Senadores, el sistema indirecto consagrado por la Constitución Argentina encuentra su precedente en el texto americano que, en un comienzo y hasta la sanción de la Enmienda Nro. XVII (año 1913), asignó dicha elección a las legislaturas locales. Si bien la doctrina ha intentado justificar esta forma de elección a través de argumentos que tienden a vincularla con la forma federal de estado (se trataría, en este contexto, de garantizar a los gobiernos estatales una especie de participación en el gobierno federal, por medio de la elección de los senadores), lo cierto es que su fundamento también reside en un perfil diferenciado como órgano legislativo que se le atribuye. El criterio práctico del pueblo americano, ya evidenciado con la solución transaccional plasmada en la composición bicameral del Congreso (igual representación en el Senado, y proporcional en Diputados), se pone de manifiesto también en este punto. Así, se reconoció al pueblo el derecho de elegir directamente a los miembros de la llamada Cámara joven que, por la forma de elección establecida y por las condiciones requeridas para acceder al cargo, así como por el exiguo término del mandato de los legisladores, estuvo, desde su origen, concebida como cuerpo con gran capacidad para generar iniciativas, pero, a la par, mucho más apasionado e impetuoso, proclive a los cambios súbitos.

El Senado, por el contrario, fue concebido "como cuerpo integrado por hombres reposados, a los que la experiencia hubiera curado de los entusiasmos exagerados de la juventud, elegidos por un procedimiento indirecto a fin de alejarlos de las influencias de la masa, y cuya renovación se cumpliría lentamente, factores que en su conjunto obrarían la presencia del espíritu conservador de las decisiones gubernamentales" (Carlos María Bidegain, *El Congreso en los Estados Unidos de América*, pág. 46/47).

La situación se revirtió durante los cien años posteriores, en los que progresivamente se tendió a mecanismos directos de elección. En lo que concierne al Senado propiamente dicho, en 1913, la presión hacia una democracia más universal, fomentada por intereses políticos opuestos a los conservadores, trajo como resultado final la enmienda N° XVII, que concedió a la población de los Estados el derecho de elegir a sus senadores.

Señala Bidegain (ob. cit. pág. 90), que la modificación del sistema de elección de los Senadores obedeció a los problemas suscitados en las Legislaturas locales y motivados por dicha elección. En efecto: "los cancus partidarios, con el deseo de imponer sus candidatos, paralizaron a menudo la acción de las Legislaturas hasta solucionar a su paladar las controversias políticas suscitadas por la elección de senadores, que muchas veces desataron fuertes pasiones lugareñas y en algunas ocasiones condujeron a situaciones de violencia cercanas a la sedición. Estas disputas anularon a veces toda su labor y se extendieron a lo largo de períodos completos de sesiones, sin arribar a la elección el Senador."

Si bien el Senado de la Nación Argentina ha sido concebido siguiendo el modelo americano, en el texto constitucional local se encuentran acentuados algunos de sus rasgos conservadores y oligárquicos, producto de la tradición autóctona evidenciada en las Leyes Fundamentales de 1819 y 1826, tales como la duración exagerada del mandato y la exigencia de una renta anual de dos mil pesos fuertes. A ello se le suma el mantenimiento de la forma indirecta de elección, que priva al pueblo del Estado local de

participar en forma inmediata en la conformación del cuerpo, no obstante encontrarse suficientemente demostrado el fracaso de los argumentos teóricos en los que la doctrina justifica su mantenimiento.

En efecto, la elección de los Senadores por las Legislaturas provinciales y por el colegio electoral en la Capital Federal no ha dado los resultados esperados en la práctica. Destaca Segundo V. Linares Quintana (Tratado de la Ciencia del Derecho Constitucional, tomo IX, pág. 198), que "En la República Argentina la elección indirecta de los senadores ha hecho posible, en la práctica política, frecuentes combinaciones y maniobras electorales al margen de la ética cívica y de la letra y el espíritu de la Constitución; y no pocas veces suscitó componendas de tan hondas proyecciones lugareñas que sirvieron de argumento para la intervención del gobierno federal." La lamentable experiencia en la elección del senador por la Capital en 1989 es un triste ejemplo. En el mismo sentido, Nestor P. Sagües (Elementos de derecho constitucional, Tomo I, pág. 348), señala que una jugarreta política ensayada algunas veces, es la elección anticipada de senadores, que desnaturaliza el procedimiento.

El fracaso del sistema también se evidencia en el comportamiento del Senado en el que, no obstante la forma de elección indirecta de sus miembros, prevalecen las lealtades partidarias o personales, más que las institucionales "de modo que muchos legisladores son más fieles a los intereses y directivas de sus partidos o a las directivas del Presidente de la Nación que a los requerimientos específicos de sus Provincias" (Nestor P. Sagües, ob. cit, Tomo I, pág. 344).

En el mismo sentido, Pedro J. Frías ("El comportamiento federal en la Argentina", pág. 34) destaca que "El Senado es para algunos expositores el criterio decisivo de una estructura y de un comportamiento federales. Para probar que el Senado actúa conforme a su estructura sería necesario descubrir casos en que, frente a una medida centralizadora, se pronuncie en forma independiente a la de su composición partidaria, o por una alineación de provincias de menos población, esto es, acreditar que la representación de las autonomías ha podido más que la disciplina política. Los casos típicos, intervenciones federales a las provincias, leyes impositivas de coparticipación federal, etc., no revelan esa diversidad de comportamiento."

Como bien podrá advertirse, en el plano de la realidad constitucional, la forma indirecta de designación de los Senadores Nacionales no garantiza la representación de los intereses locales en el órgano de gobierno que, por su particular constitución, está llamado a ejercer la representación territorial de los Estados miembros y, en consecuencia, no se justifica su mantenimiento.

Por ello la elección directa de los Senadores por parte del pueblo de las respectivas Provincias, que encuentra sus antecedentes locales en la reforma de 1949 y en la llamada enmienda de 1972, permitirá, como señala Cesar Enrique Romero, una relación más inmediata entre el pueblo y sus gobernantes, hecho que redundará en el fortalecimiento del sistema democrático, sin que ello ponga en peligro la forma federal de estado adoptada por la Ley Fundamental, toda vez que se mantiene la igualdad en la representación de las Provincias en el Senado.

Por otra parte y en orden a la incorporación de un tercer Senador por Provincia, la reforma propuesta por el despacho de la mayoría tiende, por una parte, a acentuar la participación de las Provincias en la conformación del Congreso de la Nación, permitiendo, por la otra, garantizar la representación de las minorías en su seno; representación que se torna indispensable en un cuerpo que, a más de intervenir en el proceso de formación y sanción de leyes, participa en la designación de ciertos funcionarios, que por su jerarquía, no se ha querido dejar librada sólo en manos del Poder Ejecutivo; autoriza la declaración del estado de sitio en caso de ataque exterior; y actúa como tribunal de sentencia en el juicio político.

Las funciones ejecutivas y judiciales referidas, constituyen al Senado en un órgano de control de los demás Poderes del Estado, control que sólo puede ser ejercido en la medida que se garantice la participación de la oposición en la conformación del cuerpo.

El sistema electoral adoptado por el texto constitucional vigente para la designación de los miembros del Senado, no asegura un grado adecuado de participación de la oposición en su integración. En efecto, el reducido número de cargos a cubrir, sumado a la forma de designación (indirecta, a simple pluralidad de sufragios) y al particular comportamiento electoral de ciertos distritos, ha conferido, generalmente, al partido político que domina la Legislatura local la exclusividad en la asignación de los escaños senatoriales. Si a ello se suma la férrea disciplina que gobierna a los partidos políticos en la Argentina, se puede advertir que las funciones de control del Senado respecto del Ejecutivo, son muy reducidas.

La situación descrita no sólo redundaría en detrimento de la imagen del Congreso, que es visto por el ciudadano como un órgano poco eficiente, sino que en la práctica refuerza la forma hiperpresidencialista en la que ha degenerado el gobierno argentino, con el consiguiente desmedro del principio de división de poderes.

En este marco, la reforma que se propicia obedece a la necesidad de fortalecer el rol del Parlamento, restableciendo el equilibrio institucional entre los poderes, como único mecanismo en un Estado de Derecho capaz de controlar los excesos de un Ejecutivo acostumbrado a extralimitarse en el ejercicio de sus funciones.

Las modificaciones comentadas -que se instrumentan a través de la reforma de los artículos 36, 46 y 48 del texto constitucional- deben ser analizadas también en relación al conjunto de modificaciones propuestas en esta Honorable Convención Constituyente, que fundadas en el nuevo perfil pluripartidista del Senado, le confieren un mayor protagonismo en la formación de las decisiones del gobierno federal, al requerir mayorías agravadas para los acuerdos (dos tercios de los miembros presentes, para los miembros de la Corte Suprema, Procurador General y Defensor General de la Nación, y mayoría absoluta del total, para los Directores del Banco Central y titulares de organismos de control y de regulación, conforme lo aconsejan los dictámenes de las Comisiones de Coincidencias Básicas y Organismos de Control), y al definir a este cuerpo como cámara de origen de las leyes de coparticipación federal

(dictamen de las Comisiones de Régimen Federal). Asimismo, en los casos de leyes que requieren mayorías agravadas (Consejo de la Magistratura, Ley de Partidos Políticos, Sistemas electorales, Ley Orgánica del Ministerio Público, entre otras), la nueva composición del Senado asegura un mayor margen de debate y consenso.