

CLAROSCUROS EN LOS ROLES DEL CONGRESO
DE LA NACIÓN ARGENTINA LUEGO DE OPERADA LA REFORMA
CONSTITUCIONAL DE 1994

¿Atenuación del régimen presidencialista?

Escribe: Eduardo Pablo Jiménez¹

"Los principios no deben negociarse ni cederse nunca. Yo quisiera terminar comprobando que Maquiavelo ha sido definitivamente derrotado por Montesquieu. Este es el mensaje final que siempre dejo en todos mis trabajos y que quiero dejarles a ustedes: no se puede negociar la libertad por un plato de lentejas"

Miguel Angel Ekmekdjian

I
CONSIDERACIONES INTRODUCTORIAS

Son muchas las razones por las que la participación en ésta obra colectiva representa para mí un gran honor. Intentaré resumirlas en la siguiente referencia:

El querido profesor Miguel Angel Ekmekdjian supo ser - por un breve período, en 1989 - docente titular de la asignatura Derechos Humanos y Garantías en la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional de Mar del Plata, en tiempos en que yo comenzaba allí a ejercer mis primeras armas en la enseñanza universitaria. Un solo cuatrimestre alcanzó para advertir lo profundo que calaron en mí las ideas de ese profesor titular que venía de Buenos Aires. Y no porque yo pensara *necesariamente* como él - ya que me permitió y me permití discrepar en algunas cuestiones esenciales - sino porque él me alentó a pensar libremente desde el disenso. Los tiempos históricos y políticos situaron luego definitivamente a Ekmekdjian en Buenos Aires, pero la ligazón afectiva y académica no empalideció. Por el contrario, diría que "sentó raíces"

¹ Eduardo Jiménez es profesor adjunto regular en las cátedras de Derechos Humanos y Garantías y Teoría Constitucional en la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional de Mar del Plata, investigador categorizado "2" por esa Universidad y profesor a cargo de la asignatura Elementos de Derecho Internacional en la carrera de Licenciatura en Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional del Centro (Tandil)

En tiempos en que Ekmekdján combatía férreamente el contexto institucional de la reforma constitucional de 1994, quien suscribe tuvo el alto honor de asesorar en esa Convención Constituyente. Aún en esos cambiantes y duros tiempos políticos, mi (ya entonces) ex profesor titular de cátedra, no dudó en prodigarme consejo cada vez que se lo requerí, porque supo reconocer y alentar mis convicciones, que aún siendo diversas, eran tan genuinas como las que él mismo detentaba.

Hoy, a cinco años de producida la reforma, y aún desde el reconocimiento de la importancia institucional de algunas aristas del cambio promovido en nuestro sistema por esa instancia constituyente, concedo a Ekmekdján que la enmienda constitucional generada a partir de ese proceso debilitó sensiblemente el poder del Congreso en la República. El sistema de la reforma de 1994 nos deja un gran campo de nuevos derechos y garantías, y un débil sistema de controles institucionales. Se fortaleció al Leviatán y se "desconcentró" a sus controladores. Pero se abrió la puerta institucional al sistema supranacional de tutela de los derechos humanos:

El fin del siglo nos lega una república debilitada para asumir un compromiso de tutela a los espacios de libertad ciudadana. En ese contexto, Miguel Ekmekdján creyó que mi aportación intelectual podía acompañar una obra colectiva de su coordinación. Agradezco ese convite, porque sé de quién viene. Solo queda ahora estar a la altura de la invitación. Y eso es siempre lo más difícil...

II

LA SITUACIÓN DEL SISTEMA CONSTITUCIONAL

LUEGO DE OPERADA LA REFORMA DE 1994

(El estado de la cuestión)

El año que se va, nos encuentra discutiendo cual es el fruto que naturalmente brindará el milenio que se acerca, al momento de discurrir acerca del nuevo modo de relaciones entre gobernantes y gobernados. Nuestro sistema constitucional - pese a las frescas sensaciones que por un momento nos propinó la reforma constitucional de 1994 - se aferra al concepto de "personalización del Poder" y en ese contexto ¿pretende revivir los roles del parlamento argentino?

Nosotros vemos en el proceso político constitucional presente, un

inequívoco impulso que irrefrenablemente nos vuelve a arrojar hacia la concentración de los liderazgos políticos: en partidos políticos y en personas carismáticas. Sabemos que en el régimen presidencialista, la personalización del poder contribuye a reforzar la pieza básica del edificio, que es precisamente la figura del Presidente

¿Y adónde quedaron las pretensiones de atenuación del régimen?

Más allá de las pretensiones de la reforma de 1994 en este punto - y ojalá ellas se cumplan - creemos nosotros que nos hallamos hoy ante un modelo presidencial real, efectivo y altamente reforzado por un sistema de partidos políticos que sostiene desde el Congreso de la Nación, la posición del Presidente. Seguimos (como sociedad) rindiendo culto institucional a la "necesidad y urgencia". La ciudadanía tiene la firme convicción de que para resolver asuntos urgentes que hacen a la salud de la República, o que requieran de un estudio técnico profundo, las asambleas legislativas no sirven. Y hoy, todo parece pasar por ese catastrófico y posmoderno estado de urgencia...

Lo antes expuesto nos lleva a preguntarnos cómo se ha desarrollado el proceso que llevó al crecimiento desmedido del Poder Ejecutivo, que ha hecho ya *metástasis* en el cuerpo del Congreso, invadiendo la discusión parlamentaria con el sino de las urgencias presidenciales, y dejando a esa - otrora inmensa caja de resonancia de la República - casi sin eco y sin voz.

Debemos en este punto, exhibir nuestra postura, que nos enrola nítidamente entre aquellos que siguen creyendo en la indispensabilidad de un cuerpo legislativo dotado de reales poderes, aunque no por ello dejaremos de mencionar que la erosión social también se ha debido en el sistema constitucional argentino, a las limitaciones, errores y abusos en que frecuentemente incurren nuestros legisladores con su obrar parlamentario, tanto en su labor individual, como en la que despliegan en conjunto.

Y entiéndase bien, que nuestra crítica a la institución parlamentaria actual obedece a la intención de que se afirme, de que mejore, y no a que desaparezca.

No se nos escapa que la alternativa en esta materia es tan simple como drástica: o apoyamos y sostenemos la existencia de un órgano que legisle para que otro actúe, controlándolo al mismo tiempo en su desempeño, o deberemos resignarnos a que su ausencia virtual (o su presencia sólo formal, como se lo prefiera) conduzca a un camino inevitable: una concentración de poder de tal magnitud que no permita la germinación de espacio alguno de libertad para la ciudadanía.

Volviendo a la pregunta inicial *¿cómo es que llegamos hasta aquí?*

Intentaremos responderla a partir de una breve traza histórica y política de la cuestión

III

ALGUNAS REFERENCIAS HISTÓRICAS CIERTAMENTE NECESARIAS

Si buscamos un período histórico en que todas las "antipatías" apuntaran hacia la figura del Poder Ejecutivo, diremos sin dudas que el Siglo XVIII representa ése momento. Y más propiamente, era el Rey el que se había llevado el cúmulo de antipatías sociales. Era claro que el desprestigio del Poder Ejecutivo en aquellos tiempos derivaba del rechazo social a la figura del monarca absoluto. La cultura inglesa aparecía entonces como la opción más presentable al momento de seleccionar un sistema político que atendiera los intereses de la burguesía naciente. Sus traspoladores inmediatos (los franceses) en realidad idealizaron el modelo en boga, y creyeron ver en Inglaterra un Poder Ejecutivo más debilitado de lo que en realidad era, pero avizoraron el potencial legitimador de los cuerpos legislativos, como reducto vivencial de la representación popular. Se decía en aquellos tiempos que la Nación Inglesa era la única que había podido resistir al poder Real, resistiéndoseles desde la fuerza histórica y romántica de los parlamentos.

Hemos de resaltar aquí que en realidad el proceso inglés y su legado más trascendente, consistió en nutrir a la humanidad con la enseñanza de que sólo se puede buscar un equilibrio en el Poder Político cuando la suprema conducción del Estado se encuentra en la Ley, y "todos" nos sometemos a ella².

Ello no quería significar que al momento de dar unidad al Poder del Estado, la conducción política estuviese ausente. El equilibrio del sistema siempre implicó interacción. Pero sin predominios (más allá de la Ley y la Constitución). Obsérvese que para Montesquieu, el Rey estaba presente en el sistema, aunque sometido a la ley y restringido en sus prerrogativas por ella. Pero existían otras doctrinas no tan moderadas y conciliadoras: sostenía Rousseau al respecto, que los "equilibrios" eran nocivos. La unidad del cuerpo social es para éste autor prioritaria y reclama en consecuencia, *la supremacía de una función*, la de aquella que expresa la voluntad del todo. Se refería a la función legislativa.

² Esta cuestión puede ser profundizada por el lector a partir de la lectura de un artículo de nuestra autoría titulado "La supremacía constitucional en el derecho británico", que fue publicado en la revista jurídica "La ley" del 24/9/98 (pag. 1 y ss.)

Aún así, no cabía duda de que el Poder Legislativo requería de otro Poder de Estado que lo acompañe en la tarea de la ejecución de la decisión política que debía adoptar. O sea, un órgano que realice la ley a partir de la ejecución de actos particulares de administración. Admitido este rol del Poder Ejecutivo, nace inmediatamente la obligación de contralor por parte del Congreso. El Poder Legislativo entonces, decide, ordena ejecutar y también controla el curso de la ejecución

Entonces, y básicamente, el sistema ideado por J.J. Rousseau podía esquematizarse en las siguientes premisas:

Caracteres del sistema
Constitucional según el
esquema de Rousseau

El poder Legislativo expresa la
Voluntad general
La soberanía reside en el pueblo
Pero se patentiza en la repre-
sentación parlamentaria
El poder Legislativo requiere de un
órgano que disponga de la fuerza
pública y asegure la vigencia del
imperio de la ley
El Poder Ejecutivo titularizaba una
modalidad de "fuerza reglada" ya
que el orden legal le fijaba los
límites y el procedimiento a seguir
Finalmente, el Poder Legislativo
ejercía un control final respecto
de la gestión administrativa del
Poder Ejecutivo

Queda claro entonces que con Rousseau el proceso de desgaste y limitación del Poder Ejecutivo frente al Congreso, sublimaba su presencia. Nunca existió un Poder Ejecutivo tan limitado en su posicionamiento político e intelectual dentro del sistema. Todas las ideas de la revolución francesa contribuyeron a generar e institucionalizar ése estado de cosas. Obsérvese que a partir de allí, el otrora monarca absoluto, pasaba a ser un ciudadano al que el pueblo le confería el "Poder Ejecutivo".

Y la pesada herencia se trasladó. La desconfianza al Monarca absoluto se patentizó en una desconfianza general hacia el instituto presidencial. Los esquemas republicanos patentizados en el Siglo XVII consiguieron desbaratar

en ese tiempo los dos ejes sobre los que se mantenía la fortaleza de la vieja monarquía:

1. La fuerza (dada por su carácter unipersonal)
2. La permanencia (fruto del carácter hereditario del instituto)

Pero esta apreciación inicial de la cuestión iba a ser desbaratada por la incipiente democracia norteamericana que haría resurgir al ejecutivo declinante con una virulencia insospechada. La declinación del poder de las asambleas legislativas fue entonces el costo que pagó el sistema por sobrevivir, conducido por una mano "fuerte" que volvería a prevalecer sobre el sistema. Los colonos que poblaron originariamente la Costa Este Estados Unidos eran esencialmente exilados políticos de la Corona Británica. Su base de acción era el sometimiento al "pacto entre iguales", distantes de los personalismos y favorables a formas participativas e igualitarias de organización social.

Los norteamericanos fueron esencialmente prácticos, y raramente originales, al punto que sus aportes institucionales más relevantes (Presidencialismo, Régimen Federal de Estado) fueron ocasionadas por su proverbial practicidad. El pueblo de los Estados Unidos luchó para emanciparse de la Corona Inglesa y por lo tanto, adoptó como herramienta de combate, las reglas entonces clásicas de la preeminencia legislativa y debilitamiento del Poder Ejecutivo, al punto que su primera organización institucional Nacional fue una Confederación de Estados coordinada por una Asamblea Legislativa (1777-1787). Observa Sutherland que en realidad se trató de una forma de gobierno congregacional que revelaba que los representantes estatales no sintieron en un primer momento, ni la necesidad ni el deseo de nombrar un jefe ejecutivo que reemplazara al Rey. Por ello fue que no tomaron en un primer momento, medida alguna para designar un Poder Ejecutivo separado del Congreso Confederado.

Nosotros habíamos hablado del pragmatismo de los norteamericanos: y es justamente de allí que se derivó la necesidad de crear un Poder Ejecutivo fortalecido, ya que la confederación no cubría adecuadamente los requerimientos de gobierno estable que pretendía ese pueblo³. Evidentemente la Confederación no resultó más que una modalidad asociativa ciertamente heterogénea. Cada Estado de la Unión se constituía entonces en un *imperium in imperio*. El respeto a la autoridad del Congreso no era tal, lo que se potenciaba

³ Cfr. Catherine Drinker Bowen: *Miracle at Philadelphia*. Edit. Little, Brown & Co. Boston, 1986

por la circunstancia de haber vivido los Estados Confederados hasta ese entonces como colonias fundadas separadamente, con su propia filosofía económica y política.

Era claro que llegados a éste punto, los artículos de Confederación solo constituían para el pueblo norteamericano una debilitada forma de alianza, con muy precario futuro. Y ello se agravaba por la anarquía económica que entonces reinaba en la confederación, ya que cada Estado emitía su propia moneda, que muchas veces no era reconocida por los restantes. Al momento de discutirse la Constitución de 1787, ya la mayor parte de los Convencionales reunidos en Filadelfia - incluyendo los más capaces y prestigiosos -eran partidarios de generar *un gobierno central fuerte*, por lo que el debate en el punto no generó mayor conflicto. Obsérvese que de los 55 Convencionales, 31 eran abogados de vasta experiencia y gran pragmatismo.

La visión realista de los Convencionales más conservadores primó generando como fruto maduro una respuesta al dilema de la contención del Poder, que ya era conocida: un Poder Ejecutivo fuerte que garantice la eficacia y cumplimiento del complejo normativo, y frenara los excesos de un gobierno de "asamblea" que parecía no tener rumbo ni destino.

Las apreciaciones de los liberales norteamericanos que reclamaban - como en Europa - la preeminencia legislativa con facultades precisas y limitadas, cedían frente a la posición conservadora, que propugnaba la superioridad de un Ejecutivo fuerte (aunque limitado y controlado en sus funciones).

Finalmente, el modelo constitucional norteamericano definió un Poder Ejecutivo con las siguientes características: unipersonalidad, forma de elección directa por medio de un colegio de electores, atribuciones expresamente conferidas por la Constitución, poder de veto sobre las leyes del Congreso, y posibilidad de reelección indefinida

Más allá de los resultados positivos que este sistema y sus posteriores correcciones tuvo en esa Nación, no cabe duda de que - en alguna manera - los norteamericanos habían republicanizado al Monarca. El leviatán estaba nuevamente en pie...

Es claro que el rol preponderante del parlamento en el sistema constitucional, respecto de la actividad del Poder Ejecutivo se justificó históricamente en la necesidad de evitar que el soberano monopolice la función legislativa. Por ello la ley se constituyó en los albores del constitucionalismo, en la herramienta esencial para producir democráticamente las decisiones de Estado. Pero a partir del "hito" que constituyó la organización política del

pueblo norteamericano, esa realidad giró sobre su propio eje, transformando - en el decir de Karl Loewenstein - al Estado Legislativo en el Estado Administrativo, ya que es indudable que hoy es al Poder Ejecutivo al que le incumbe por excelencia efectivizar la ejecución de la decisión política.

En tiempos de cambios súbitos, emergencias repentinas, instantaneísmos e inmediateces, pareciera ser el Poder Ejecutivo quien dentro de la estructura del sistema democrático constitucional - y aún fuera de él - se ha adaptado con mayor plasticidad a las necesidades de cambio constante que requiere el sistema.

Quizá ello se deba a que la actividad que desempeña el Poder Ejecutivo es la más comprensiva y abarcadora de las funciones estatales. Todavía hoy la legislación y la justicia son actividades de actuación pautada e intermitente, pero no cabe imaginar la actuación del Estado moderno sin una constante referencia a los roles del Poder Ejecutivo, que administra y gobierna en forma constante, sin intermitencias o vacíos que no pueden tan siquiera ser imaginados en el devenir cotidiano del sistema.

En forma paralela, vemos con asombro que paulatinamente, el gran protagonismo que ha recuperado el Presidente en la escena política ha hecho que los restantes personajes del escenario político (en particular, los miembros del Parlamento) se transformen en "meros segundones", formando a veces un coro de repetidores de discursos presidenciales. El Presidente es la voz del sistema, y el resto representa un tenue eco sin motor ni vida propia...

El ámbito del Estado administrativo-burocrático ha convertido sin duda alguna a las asambleas representativas en meras cámaras de registro, o cuerpos refrendatarios de decisiones ya tomadas en la esfera de la burocracia presidencial. No hay duda de que éste nuevo régimen se vertebra y funciona en torno a la figura presidencial, que es a su vez - por lo general - el líder del partido político mayoritario

Por ello, debe ponerse de manifiesto que ha sido la continua expansión de facultades (asumidas o delegadas) al Estado contemporáneo las que condujeron inexorablemente al crecimiento de facultades, y finalmente a la primacía del Poder Ejecutivo frente a los restantes Poderes de Estado diseñados por el sistema. La antipatía que en el Siglo XVIII se sentía por el Poder Ejecutivo, hoy se ha tornado peligrosamente en una adicción irrefrenable a su presencia omnicomprendiva, en todos los sitios en que el sistema requiere del ejercicio de Poder. Ha ayudado a producir este fortalecimiento antes inimaginable, la vinculación muy estrecha que existe entre el Poder Ejecutivo y los gestores de la economía real. Ello ha llevado a tomar peligrosos "atajos" a la senda de

control que otrora imponía el Congreso, y que hoy parece no poder recuperar.

Resumiendo el contexto desarrollado, presentaremos a continuación, siguiendo el importante diseño efectuado en este punto por Martínez Peroni⁴, una breve enunciación de aquellos factores principales que han pesado a la hora de consolidar este increíble crecimiento institucional del Poder Ejecutivo en el sistema constitucional, lo que - por supuesto - es aplicable a nuestra propia realidad:

- Consolidación y desarrollo del sistema de partidos políticos nacionales
- Intervención del Poder Público en la política económica y social y su gestión
- Delegación, por parte del Congreso, de funciones legislativas en el Poder Ejecutivo
- Conducción efectiva y real por parte del Poder Ejecutivo de las relaciones exteriores e la Nación, en detracción de los roles que en este punto le incumben al Congreso.
- Existencia de una extraordinaria burocracia de la que es jefe el órgano ejecutivo
- Indiscutible liderazgo del Poder Ejecutivo, con fuerte tendencia a la personalización del Poder.
- Planificación política y económica como modo de actuación del Estado
- Acaecimiento (real o figurado) de continuos estados de emergencia, que invitan a acrecentar los roles del Poder Ejecutivo
- Los modos actuales de adopción de las decisiones políticas fundamentales (esencialmente a cargo del Poder Ejecutivo)

⁴ Martínez Peroni, José Luis "Algunas consideraciones acerca de las funciones del poder" en la obra colectiva "Atribuciones del Congreso Argentino" Edit. Depalma, Buenos Aires, 1986. Recomendamos la lectura del excelente aporte

Creemos con lo expuesto, haber situado al lector en el lugar que se encontraba nuestro sistema constitucional respecto de las tensiones a que llevaba el notorio liderazgo del Poder Ejecutivo, al momento de realizarse la reforma constitucional de 1994, ya que una de las esgrimidas razones para reformar la Constitución, había sido la de diseñar una técnica adecuada para recuperar el rol del Congreso frente al notorio avance de la figura presidencial. Así es que ahora podemos introducir un breve recorrido de las funciones del Poder legislativo, como metodología previa para situar su lugar institucional luego de operada la reforma constitucional de 1994.

IV

ACERCA DE LOS ROLES DEL CONGRESO EN EL CONTEXTO DEL SISTEMA CONSTITUCIONAL ARGENTINO

Hemos resaltado ya en más de una ocasión, que el valor principal de una Constitución en el sistema que vertebra, es su funcionalidad. En este contexto, el Poder Legislativo constituye una pieza fundamental del sistema político, ya que su rol esencial es el de receptor de las demandas de la sociedad, generando así un proceso de crecimiento dinámico que permitirá elaborar los productos (leyes) adecuados a esas demandas, con los que podrá influir y modificar válidamente esa sociedad en la que el cuerpo se inserta y que le traslada sus demandas. Participación y democracia es una de las claves del éxito del sistema constitucional.

Y el Poder Legislativo debiera ser la usina receptora de los más importantes modos participativos que el sistema instituye. Por ello, nosotros pretendemos un Congreso ágil, participativo, atento a sus roles de control, consciente de su lugar institucional, y preparado para asumir su inestimable aporte de agente democrático del cambio social pacífico y participativo. No es poca cosa...

El Poder Legislativo, en nuestro sistema presidencialista ha sido considerado el órgano de gobierno por excelencia dentro de la distribución de funciones que hace la Constitución. Es el órgano que "hace la ley" en su sentido plenario e integral y es por ello que la *indelegabilidad de sus funciones* es un principio básico que anima su actuación en el sistema, en cuanto la delegación se vincule a la adopción de decisiones que sean materia de discusión política o

de opinión.

Explica en este sentido Quiroga Lavié⁵ que lo indelegable aquí es lo concerniente a la toma de la decisión política, o sea, la línea a seguir en la solución de los conflictos de gobierno, siendo en cambio delegable la determinación de los hechos y las condiciones de que depende la aplicación de una ley. El bicameralismo es otra de las características de la estructura y el funcionamiento del Congreso Nacional. Allí se expresa tanto la forma representativa de gobierno (Diputados) como la Federal de Estado (Senado) y en ambas cámaras legislativas, la participación de los partidos políticos en el sistema (como operadores fundamentales de la democracia actual). Las cámaras del Congreso funcionan independiente y separadamente, aunque con poderes coordinados y balanceados.

En suma, el bicameralismo (sin distorsiones en su funcionamiento) representa para el sistema constitucional una adecuada manera de control intra órganos.

Se dice que la Cámara de Diputados es el ámbito donde se expresa la "opinión", al punto que ha sido llamada la "caja de resonancia de los problemas de la República". Allí repercute en forma inmediata la mutable situación social, y es el lugar político donde se supone que ha de germinar el cambio en el sistema y la transformación social en que el mismo pretende crecer y desarrollarse. Desde su lugar de discusión, los diputados inician la discusión cuando la materia atañe directamente al pueblo (contribuciones y reclutamiento de tropas, iniciativa popular de leyes)

Al Senado - en vez - se lo considera un ámbito de aplomo y mesura, por lo que ha sido denominada la "Cámara de reflexión", que actúa filtrando con cautela y mesura el instantaneísmo de la sociedad. Además representa igualitariamente a las provincias, por lo que se pretende que sea el lugar de la defensa de las autonomías provinciales y el federalismo argentino. Desde su lugar de aplomo, los Senadores asesoran al Presidente en las decisiones más trascendentes (nombramiento de jueces, declaración de guerra, declaración del Estado de Sitio en el supuesto de ataque exterior).

La Cámara de Diputados, refleja entonces la representación proporcional de la población, en tanto que la Cámara de Senadores representa además el equilibrio federal y la existencia del pluralismo en nuestra democracia de partidos políticos

De todo lo dicho, concluimos que la institución "Congreso" es la depositaria de la soberanía, y así lo ha señalado la Corte Suprema de Justicia

⁵ Quiroga Lavié, Humberto "Lecciones de Derecho Constitucional" Edit. Depalma, Buenos Aires, 1995

de la Nación en sus precedentes⁶.

También recalcaremos aquí que el Congreso es un órgano del Poder, cuya actuación es colegiada (al componerse de Diputados y Senadores) pero también compleja (porque cada una de sus cámaras tiene naturaleza de "órgano) e independiente (porque el funcionamiento de cada Cámara no depende del accionar de la otra),

La teoría antes expuesta, no nos puede hacer olvidar que las admoniciones de la letra de la Constitución se ha visto seriamente desdibujadas por la realidad cotidiana, habiendo en los tiempos modernos, y particularmente en los recientes, declinado ostensiblemente el poder político de éste cuerpo, otrora depositario de las esperanzas de crecimiento republicano del sistema. Este poder ha sido virtualmente "demolido" por cada uno de los "golpes de Estado" que recurrentemente han acosado la salud de la República, con los efectos por todos conocidos. Pero también por el sistemático avance que el Poder Ejecutivo ha producido sobre la posición de poder relativo que el Congreso ha detentado históricamente sobre el sistema. Ello sin olvidar la concentración mediática que ha terminado de liquidar el prestigio de las "discusiones en el recinto" que hoy son abandonadas a la espera del tan ansiado "minuto radial o televisivo"

Y ¿dónde nos sitúa la realidad del sistema?

Enseña Felix Loñ⁷ que entre la funcionalidad del Parlamento y su representatividad, existe una relación muy estrecha. Con esto quiere significar - y nosotros valoramos su planteo - que un órgano deliberativo ha de ser genuinamente representativo cuando refleje en su composición (mayormente) la diversidad real de sus instituyentes. En el segundo caso, debe prestarse atención a la combinación entre las demandas sociales y el producto que el cuerpo deliberativo genera (la ley). Y nos volvemos a preguntar: ¿es la ley que emana de nuestros representantes el genuino producto de nuestras demandas?

V

EL PRODUCTO DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL DE 1994

⁶ CSJN Fallos 20-5-1938, Caso "Gutierrez"

⁷ Loñ, Félix "Constitución y Democracia" Edit. Lerner, Córdoba, 1987

La situación política y social era palpable antes de operarse la reforma constitucional de 1994: el pueblo quería fortalecer a su Poder Legislativo, justamente para generar esas diluidas dotes de representatividad y funcionalidad de las que hablamos. Lamentablemente las cosas - nuevamente - no se dieron en la forma en que la demanda popular las pretendía. El Poder Ejecutivo emergió del proceso constituyente con mayor poder relativo, y la consiguiente aptitud para desplazar a los demás poderes constituidos.

Paralelamente, se diluyó aún más el poder el Congreso de la Nación, ello fruto del mayor cúmulo de atribuciones conferidas al Presidente de la República por la reciente enmienda. Sucede que el poder, en general, se conecta y retroalimenta, y en ese proceso, sus formas se alteran constantemente, y el débito relativo de una de sus partes se traslada automáticamente a un crédito en otra de ellas. Es cierto que a partir de 1994 se agilizó el procedimiento parlamentario, se prolongaron las sesiones ordinarias del Congreso y ciertas leyes requieren de mayorías más agravadas para su sanción.

Pese a todo ello, deberemos enfrentar la realidad institucional que indica que la arquitectura del Congreso de la Nación posterior a la reforma de 1994, se encuentra relativamente más debilitado en su poder político e institucional que aquella que poseía el cuerpo legislativo que declaró la necesidad de reformar la Constitución en 1993. Al punto que la mentada reforma constitucional de 1994 ha debido implementar ciertos organismos autónomos de control⁸ para completar el rol que originariamente le incumbe el cuerpo legislativo en ése sentido. Tal decaimiento de fuerza relativa, lo encontramos en los siguientes sectores claves del perímetro de actuación del órgano legislativo nacional:

En el ámbito de la Cámara de Diputados el esquema de funcionamiento casi no fue tocado por la reforma, - cuando en realidad sí debió serlo - (al menos para derogar las antiguallas que representan los artículos 46 y 49 que no merecieron reforma alguna)

Relativo al funcionamiento de la Cámara de Senadores, se instituyó aquí la elección directa, agregándose un Senador más por cada Provincia, aunque en realidad la Constitución lo adjudica "al partido político que posea la primera minoría en la elección". La pregunta que nos hacemos es ¿Dónde queda la instancia de resguardo del federalismo en el Senado?. La respuesta pasa necesariamente por otorgar en esta cuestión otro demérito para la Convención Constituyente. También se ha reducido el mandato de los Senadores seis años

⁸ Nos referimos en particular al Defensor del pueblo, la Auditoría General de la Nación y el Ministerio Público, instalado ahora en el sistema constitucional como órgano extra-poder

(lo que está bien) En realidad, el nuevo sistema funcionará en este punto con plenitud recién hacia el año 2001 Mientras tanto... derecho transitorio

Con respecto a las sesiones del Congreso, hemos de conceder aquí que el período anual de sesiones ordinarias será desde ahora más extendido. Aún así, bueno es destacar que el cambio, a poco de andar, se avizora como meramente formal. Bien dice en este punto Alberto Natale⁹ que el Congreso funciona todo el año (aunque no se encuentre formalmente en sesiones). En realidad el mandato efectivizado por la convención reformadora parece haber sido el siguiente: controlemos al más débil, al más aplicado, pues el más fuerte es incontrolable...

Si vamos al procedimiento de formación y sanción de las leyes, bueno es resaltar que la habilitación a las cámaras para delegar el tratamiento en particular a las comisiones respectivas ha sido vista en general como la instrumentación de una útil herramienta para agilizar el trámite. Si bien coincidimos en la afirmación, no dejamos de recordar que ella también puede ser concebida como una sutil maniobra para habilitar al partido político hoy en el gobierno a fin de que éste adquiera mayor poder donde aún no lo poseía (Cámara de Diputados), ya que como bien ha indicado Natale¹⁰, la composición de las Cámaras tiene determinada conformación que no necesariamente se reproduce en las comisiones. En suma, la experiencia indica que no es gravoso ni complicado el tratamiento de una cuestión en el pleno de las cámaras.

De todas maneras, la delegación dependerá finalmente de la decisión del cuerpo, lo que otorga un cierto equilibrio al momento de valorar el instituto.

Se ha reducido también a "tres pasos" el trámite para sancionar una ley (antes era de cinco). De todos modos, sabemos que la celeridad para sancionar una norma, no se deriva de los pasos que el trámite conlleve, sino de la importancia política del asunto, y el posicionamiento de los partidos políticos mayoritarios en cada una de las cámaras legislativas. No olvidemos que la trascendente decisión de aumentar el número de miembros de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, fue decidida en el Senado de la Nación en cuestión de *minutos*...

Una trascendente reforma se traduce en la manda constitucional que impide la sanción ficta de las leyes. De todas formas, este trascendente normación ha sido ya violada por el Poder Ejecutivo, con el aval de las mayorías

9 Natale, Alberto "Comentarios sobre la Constitución" Edit. Depalma, Buenos Aires, 1995

10 Natale Op. Cit. Pag.81. Aclara el citado jurista que "...en estos momentos, por ejemplo (1995), el partido de gobierno no cuenta con la mayoría absoluta de miembros en la Cámara de Diputados; sin embargo, en las comisiones de 25 integrantes - que son la mayor parte - dispone de 13, lo que le asegura esa mayoría absoluta..." agregando luego que "...si se hiciese la delegación, podría resultar que la mayoría de la comisión delegada no refleje la composición del plenario, con el consiguiente desorden representativo..."

legislativas del Congreso, que no han instado aún el mecanismo de control que la Constitución prevé para el dictado de los decretos de necesidad y urgencia según lo dispone su artículo 99 inc. 3°. Y esa violación ha sido confirmada por la Corte Suprema de Justicia de la Nación en el caso Rodríguez¹¹.

El Congreso de la Nación puede, en el sistema propiciado por la reforma constitucional de 1994, delegar su potestad legislativa. Otro punto que acentúa la pérdida de poder relativo del Parlamento y además consolida la habilitación que se le dio al Poder Ejecutivo para emitir disposiciones normativas sin autorización previa del Congreso en circunstancias excepcionales.

En realidad, avizoramos nosotros a partir de esta reforma, un perfil del Poder Legislativo argentino, que ofrece mas vaciamientos que fortalecimientos..

Para terminar este repaso institucional, diremos que la ley emanada del Congreso podrá también ser vetada parcialmente (y serán los jueces quienes evaluarán si la promulgación parcial dejó con algún sentido el espíritu de la norma originariamente sancionada). Esta novedad del Constituyente no ha implicado sino dar recepción en el texto fundamental a una habilitación jurisprudencial ya dada a esos fines por la Corte Suprema en el caso Colella¹²

En fin, es éste el contexto del nuevo Poder Legislativo, lo que invita al estudio de nuevas formas políticas idóneas para complementar y vigorizar el poder institucional del cuerpo (algunas de ellas recogidas en otros ámbitos de la propia reforma de 1994), que debe necesariamente ser rescatado a los fines el buen funcionamiento del sistema constitucional argentino

VI ES NECESARIO ADECUAR LOS ÓRGANOS LEGISLATIVOS A LOS REQUERIMIENTOS DE LA DINÁMICA FUNCIONAL QUE PROPONE EL TERCER MILENIO

El abordaje de esta cuestión nos introduce nuevamente en los márgenes

11 CSJN Caso "Rodríguez" 17-997-R-420 XXXII-PVA (ED. Del 2/2/98).. En el caso el Poder Ejecutivo de la Nación decidió privatizar por "decreto" el servicio aeroportuario nacional , sin que tal norma recibiera el pertinente control por parte del Congreso de la Nación. Frente a ello, ciertos legisladores efectuaron una impugnación en justicia que fue rechazada por la Corte. .En realidad este supuesto pinta la dura realidad actual a partir de l que la Corte Suprema, haciendo pesar su "mayoría automática", parece esforzarse por retacear controles institucionales al accionar del Presidente de la Nación, e inaugura una oscura era en la que es posible contrariar el expreso mandato que impide la sanción ficta de las leyes

12 CSJN Caso Colella "F" 268:352)

de la sociedad del "posmodernismo" y la concentración capitalista. Interactuamos en un medio en el que las distintas fuerzas sociales se mueven de modo complejo, y sin armonía. Los equilibrios son desiguales (o sea, se generan bolsones importantes de desequilibrios sectoriales). Y todo ello parte de la forma en que se relacionan las distintas fuerzas socioeconómicas en el concierto político y social del sistema. Tal panorama determina la imperiosa necesidad de articular un centro de poder que modifique la forma de síntesis feudal que presenta nuestra sociedad hoy.

Manifiesta Loñ¹³ la dificultad que genera encontrar el ansiado punto de equidistancia que existe entre la libertad individual y el bien común, lo que exige para el actor social de nuestro turbulento tiempo presente - y nosotros avalamos su acertada admonición - una gran dosis de sagacidad y prudencia, ya que se trata nada más y nada menos que de dibujar el nuevo perfil del sistema sin coartar las iniciativas individuales, pero atendiendo irremediabilmente las carencias sociales.

Es claro que en nuestro sistema constitucional, las demandas populares (eficacia y solidaridad en la gestión de gobierno, eficientes controles en las instituciones, comportamiento ético de sus gobernantes) son seleccionadas en un primer nivel, por los partidos políticos y entidades intermedias (sindicatos, ONG's, etc) y recién en una segunda instancia, por el parlamento, que las debe procesar para tomar la decisión política adecuada.

Sabemos que las constituciones clásicas no diseñaron un órgano legislativo que responda eficientemente a esas demandas de la sociedad posmoderna que requiere respuestas aquí y ahora. El legislador debe asumir que el hombre y la mujer contemporáneos (él es uno de ellos) caminan en el delicado filo de la pérdida de su intimidad y su identidad; lo uno a causa de lo otro. El ciudadano del fin del milenio se ha transformado en un ente voraz que todo lo consume, y por lo tanto, se siente feliz por tener, y no por ser.

Y nosotros nos enrolamos entre aquellos que sostienen que humanamente hablando, el mejor ser humano no es el que más tiene, sino el que tiene lo que debe tener y vive comprendiendo que se es por lo que trasciende y no por lo que se consume o posee.

Nos señala Elio Aprile¹⁴ que así es la sociedad actual. Con sus realidades objetivas, sus miserias y grandezas. Con todas las luces de un tiempo fascinante y asombroso, y con todas las sombras que a modo de lastre indeseado, esas luces dejan. La ciencia se ha encarnado en la tecnología. Y esa es su victoria. Pero el precio, es una miseria humana de despersonalización, de

13 Loñ, Félix, Op. Cit.

14 Aprile, Elio "Urgencia y cenizas" Edit. Corregidor, Buenos Aires, 1997.

sutiles modos de masificación, de pérdida de paz interior y de capacidad reflexiva. Y esa es su derrota. En el convencimiento de que la vida plena exige hoy de parte de cada ser humano dispuesto a conseguirla, un delicado esfuerzo de equilibrio, quisiéramos contar con parlamentarios que asumieran que viven en pleno tiempo posmoderno, pero que ratifiquen su vocación de *no ser posmodernos*.

Es en el contexto narrado que el Poder Legislativo requiere generar un cambio en su fisonomía. No lo ha conseguido la reforma constitucional de 1994. Pero ha ofrecido al sistema ciertas herramientas interesantes para intentarlo, lo que nos alienta a promover ése intento, que hoy encarna gran dificultad, por cierto.

Trataremos de enunciar, partiendo del sesudo diagnóstico que a tal fin efectuaba ya en 1987 Félix Loñ¹⁵, algunas de las principales cuestiones que deben ser revisadas a fin de actualizar y tornar eficientes los roles funcionales del órgano legislativo argentino del tercer milenio:

- Aprovechar el contexto de la reforma constitucional de 1994, que ha ampliado el plazo de sesiones ordinarias del Congreso
- Tratar de evitar la concentración de la mayor cantidad de proyectos en las últimas sesiones del período ordinario.
- Agilizar la gestión de las comisiones parlamentarias, atento haberles conferido la reforma de 1994 el importante rol de completar la sanción legislativa (delegación mediante)
- Tratar de evitar la omisión y demora en el tratamiento de numerosas iniciativas presentadas por los mismos legisladores, instando además a hacer públicas las iniciativas para determinar en que casos se provee sólo cantidad, y en cuáles calidad
- Tratar de evitar la manifiesta preferencia por aprobar los proyectos que provienen del poder Ejecutivo, dando lugar además al estudio y tratamiento de las propuestas provenientes de bloques minoritarios. Ello reforzará el poder institucional del cuerpo.
- Controlar las asistencias de los legisladores al recinto, generando el hábito (que además es obligación) de concurrencia a las cámaras legislativas.
- Definir y acotar la muy extensa competencia legislativa, para que el

15 Op. Cit. Capítulo III (pag.425 y ss.)

órgano se centre en aquellas cuestiones que hacen a la definición de las políticas del Estado. Hacer pública esa decisión institucional y explicar claramente a la ciudadanía los motivos de la opción.

- Instar a las comisiones de las Cámaras del Congreso a realizar el debido control de gestión y seguimiento del tránsito de las leyes en cuya elaboración han intervenido.
- Tornar funcional al órgano legislativo. Su presencia institucional debe ser notada por la sociedad. La "gente" debe interpretar que el funcionamiento regular y dúctil del Congreso se constituye en un engranaje vital para el buen funcionamiento del sistema constitucional
- Generar el concepto de que la ley regula la convivencia. Y por eso es importante que el Congreso sea un activo y efectivo actor en esos temas, que tanto interesan a la población.
- Aceitar debidamente los mecanismos de control del Congreso. Generar un convencimiento social de que es imposible que el Congreso no articule sus roles de poder controlador
- Apuntalar el concepto de que los órganos de control establecidos por la Constitución y que nacen del cuerpo legislativo, han de acentuar la presencia del Congreso en la Sociedad

VII BREVE REFLEXIÓN FINAL

Las consideraciones que anteceden han sido expuestas a fin de indicar al lector lo que implica hoy para la sociedad - desde nuestra óptica interpretativa - el rol institucional del Congreso, y la necesidad de su fortalecimiento. Es cierto que la reforma constitucional de 1994 nos ha dejado en éste punto, más *sombras* que *luces*. Pero la adversidad debe fortalecer y no quebrar nuestra vocación democrática y participativa, si ésta es realmente sólida. Por ello creemos que es nuestro deber ciudadano entonces, continuar en el intento de generar el contexto democrático para edificar las instituciones ciudadanas del tercer milenio.

Y las jóvenes generaciones venideras se constituirán de esa forma (por ello y para ello trabajamos y exponemos nuestros pareceres), en las nuevas luces del sistema. Que brillarán en el futuro parlamento argentino, imaginado por nosotros como nutrido de integración homogénea, participativo, pluralista y con vocación de constituirse en adalid del control republicano, motor del freno frente al abuso.

Nosotros, con Miguel Ekmekdjian y Germán Bidart Campos, también pensamos que es posible construir la inmensa utopía de poner nuevamente al "leviatán" en caja, para así consolidar definitivamente los equilibrios en la libertad del sistema, alumbrados por la fuerza normativa de la Constitución...

Eduardo Jiménez

