

CAPÍTULO XXVIII  
EL PODER LEGISLATIVO DE LA NACIÓN  
(Consideraciones generales)

“La vida institucional sería imposible sin parlamento”

CARLOS ANTONIO PEREIRA MENAUT

“El parlamento debe contar con un aceitado mecanismo que lo coloque en condiciones de cumplir su trascendente misión que consiste en producir aquellas decisiones políticas fundamentales –que se concretan especialmente por medio de leyes– reclamadas por la sociedad”

FÉLIX LOÑ

**28.1.- Estructura del Congreso. Unicamarismo en el orden nacional y en el derecho público provincial. La misión institucional del Poder Legislativo luego de operada la reforma constitucional de 1994.**

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 cons-

tituye una pieza fundamental del sistema político, ya que su rol esencial es el de receptor 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...

Nuestro Poder Legislativo se constituye por un Congreso formado por dos cámaras legisferantes: una de Diputados y otra de Senadores.

El Congreso, en nuestro sistema presidencialista es 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 Lavié 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 bicammarismo 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 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 medida, por lo que ha sido denominada la "Cámara de reflexión", que actúa filtrando con cautela y medida el instantaneismo de la sociedad. Además representa igualitariamente a las provincias, por lo que se pretende que sea el lugar de la defensa de la autonomía 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 la guerra, declaración del Estado de Sitio en el supuesto de ataque exterior).

La Cámara de Diputados refleja 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.

Respecto del bicammarismo en las realidades provinciales,

diremos que si bien en nuestro régimen federal el sistema bicameral es de su propia esencia, en las provincias, que sólo ostentan carácter de entes autónomos, esas razones no existen. Aún con la incorporación de la autonomía municipal en el contexto constitucional, no es ni obligatorio ni necesario que las provincias adopten en sus constituciones el bicameralismo. Aún así, ellas son libres (art. 5 C.N.) de determinar el sistema de una o dos cámaras legislativas, acorde a las necesidades de control horizontal que sus realidades requieran.

Señala Berardo que entre 1820 y 1853 la organización de prácticamente todas las legislaturas provinciales fue unicameral. En los años posteriores a 1853 la única provincia con sistema bicameral era la de Buenos Aires, pero poco a poco varias de ellas cambiaron sus tendencias, y terminaron consagrando el sistema bicameral. Hoy el constitucionalismo provincial parece haber retornado a la posición unicameralista (y en particular, las provincias consideradas "más pequeñas" del sistema), y la opinión pública parece haber generado una encendida polémica al respecto, que posee sus adeptos y detractores.

En el orden provincial, nosotros nos pronunciamos abiertamente por el unicameralismo, ya que esta modalidad ahorra dinero a las ya alicaídas arcas de los diversos órdenes estatales y no erosiona la continuidad del sistema democrático.

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 de la Nación en sus precedentes<sup>1</sup>.

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 de la República. 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 Félix Loñ 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?

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

<sup>1</sup> CSJN Fallos 20-5-1938, Caso "Gutierrez".

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 más poder relativo, y mayor 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. 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 se agilizó el procedimiento parlamentario, que 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 fuerza institucional del Congreso de la Nación derivada del sistema constitucional posterior a la reforma de 1994, es 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 control (sobre los que hablaremos en el Capítulo XXVII) 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:

- \* Cámara de Diputados: un esquema que prácticamente no fue tocado, cuando quizá debió serlo (al menos para derogar las antiguallas que hoy representan los artículos 46 y 49, que no merecieron reforma alguna).
- \* Cámara de Senadores: Se instituye aquí la elección directa,

se agrega un Senador más por provincia, pero la Constitución lo adjudica en realidad al partido político que posea la primera minoría en la elección ¿Y el federalismo?. Se redujo el mandato de los senadores a seis años (eso está bien). En realidad el sistema comenzará a regir plenamente en éste año 2001. Mientras tanto...derecho transitorio.

- \* Sesiones del Congreso: con período más extendido. En realidad el cambio es solamente formal. Bien dice Natale que el Congreso funciona todo el año (aunque no esté en sesiones). Controlemos al más débil, al más aplicado, pareció ser el mandato constituyente, pues el más fuerte es incontrolable..
- \* Formación y sanción de las leyes: la delegación en el tratamiento en particular para las comisiones, ha sido una sutil maniobra para que el partido político en el gobierno adquiera mayor poder donde aún no lo poseía (Cámara de Diputados), ya que como bien indica Natale, la composición de las Cámaras tiene determinada conformación que no necesariamente se reproduce en las comisiones. La experiencia indica que no es gravoso el tratamiento de una cuestión en el pleno de las Cámaras. De todas maneras, la delegación finalmente dependerá de la decisión del cuerpo. Se ha reducido a tres pasos el trámite para sancionar una Ley. De todas maneras sabemos que la celeridad en sancionar una norma, no se deriva de los pasos que el trámite conlleva, sino de la importancia política del asunto y el posicionamiento de los partidos políticos mayoritarios en cada una de las Cámaras legislativas. La sanción de los instrumentos legislativos no puede ser ficta. Una importante normación que ya ha sido violada, y su violación confirmada por la Corte Suprema de Justicia en el caso "Rodríguez", a cuya explicación remitimos... El congreso puede también *delegar su potestad legislativa*. Otro punto para la pérdida de poder relativo que consolida la habilitación que se le dio al P.E. para emitir disposiciones normativas sin autorización

del Congreso en circunstancias excepcionales. En realidad, un perfil que ofrece más vaciamientos que fortalecimientos... El trabajo del Poder Legislativo también podrá ser vetado parcialmente (y serán los jueces quienes evaluarán si la promulgación parcial dejó con algún sentido el espíritu de la norma originariamente sancionada...)

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<sup>2</sup> (algunas de ellas recogidas en la reforma de 1994), que debe necesariamente ser rescatado a los fines el buen funcionamiento del sistema constitucional argentino.

## **28.2.- La necesidad de modernización de los órganos legislativos (su adecuación funcional a los requerimientos de la dinámica actual). Experiencias en el derecho comparado. Aportes de la reforma constitucional de 1994.**

El abordaje de esta cuestión nos introduce nuevamente en los márgenes de la sociedad del "postmodernismo" y la concentración capitalista. Nos desenvolvemos 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. Ello determina la imperiosa necesidad de articular un centro de poder que modifique la forma de síntesis feudal que presenta nuestra sociedad hoy.

Manifiesta Loñ la dificultad que genera encontrar el ansiado

<sup>2</sup> Ya bastante alicaído en tiempos recientes, debido a las "sombras" de corrupción que los hechos del año 2000, desencadenantes de la renuncia del vicepresidente Álvarez, echaron sobre el Poder Legislativo de la Nación. Recomendamos, en éste sentido, la lectura del artículo "El Senado bajo sospecha" de Walter Curia, publicado en el Anuario Clarín 2000/2001, págs. 22/23.

punto de equidistancia que existe entre la libertad individual y el bien común, lo que exige para el autor —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 Aprile 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 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, siguiendo a Félix Loñ, 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 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.

- \* 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.
- \* 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 cuál calidad.
- \* Definir y acotar la muy extensa competencia legislativa, para que el 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.
- \* 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.

Estas breves consideraciones han sido expuestas para

indicar al alumno lo que implica hoy para la sociedad el rol institucional del Congreso, y la necesidad de su fortalecimiento. Seguidamente hablaremos de su estructura general, según los moldes dispuestos por el texto constitucional.

### 28.3.- Composición del Congreso de la Nación. Diferencias entre ambas cámaras.

El Congreso de la Nación se integra —como ya vimos— por una Cámara de Diputados y una Cámara de Senadores. La primera de ellas se compone de representantes elegidos directamente por el pueblo de las provincias y la ciudad autónoma de Buenos Aires, que duran cuatro años en sus mandatos, que se renuevan por bienios y pueden ser reelectos. Su número es proporcional a los habitantes de cada distrito electoral, lo que significa que el número de diputados que se elijan en los respectivos distritos será proporcional a la población y no igualitario. La base de población tenida en cuenta para las elecciones puede ser aumentada periódicamente, en razón de los censos oficiales de habitantes, pero no disminuida.

Es de aclarar en el punto que actualmente existe, según lo indica Quiroga Lavié, una *sobrerrepresentación* de unos 75 diputados a favor de las provincias despobladas, debido a que el mínimo de diputados por provincia ha sido indicado por ley en cinco representantes.

El Senado se compone de tres Senadores por cada provincia, y tres por la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (para el caso de que la Capital Federal mudase su lugar de residencia, ella no participaría de la composición del senado). Ellos son elegidos, al igual que los Diputados Nacionales, en forma directa y conjunta, con duración en sus cargos de 6 años, y que se renuevan por trienios, correspondiendo de las tres bancas obtenidas en cada distrito; dos al partido político que

obtenga mayor número de votos, y la restante, al que le siga en sufragios. Su reelección puede ser indefinida.

Aquí la reforma constitucional de 1994 ha efectuado un cambio sustancial. Sin dejar de lado el contexto de composición igualitaria (y no proporcional) del Senado, al que integran tres representantes por cada provincia y tres por la Ciudad de Buenos Aires, sí establece que los partidos políticos titularizan en realidad esas bancas, y allí determina una pauta de proporcionalidad; ya que de las tres obtenidas en cada distrito, dos de ellas se asignarán al partido político que obtuvo mayoría de votos en el acto electoral, y la otra banca, al que le sigue en votos.

La Constitución ha debido indicar ciertas normas transitorias (4° y 5°), ya que el sistema comenzará a regir en plenitud en el año 2001. En consecuencia, hasta arribar a esa fecha, rigen las tres siguientes reglas:

1. Los Senadores con mandato al tiempo de la reforma de 1994, duran en sus cargos hasta la extinción de ellos (recordamos aquí que la reforma recortó el mandato de los senadores, que antes era de 9 años, y los electos a partir de 1994 durarán sólo 6 años en sus cargos). Esta cláusula garantiza los derechos adquiridos de los senadores que fueron electos por 9 años y sus mandatos no habían fenecido al reformarse la Constitución.
2. Las bancas que debían ser cubiertas en 1995 y 1998 deberían tender —en lo posible— a seguir la regla impuesta por la Constitución de respeto a mayorías y minorías obtenidas por los partidos políticos en la puja electoral correspondiente. En realidad lo imposible era que un mismo partido eligiese a los tres Senadores de cada Provincia. Y ello no ocurrió.
3. Las propuestas en la legislatura pueden hacerse por partidos o por alianzas electorales.

A la Cámara de Diputados de la Nación la preside uno de sus miembros, elegido por el voto del cuerpo, en las sesiones preparatorias. Respecto del presidente del Senado, es el Vicepresidente de la Nación y su rol es directamente asignado por la Constitución, como ya lo vimos al estudiar el Capítulo XXVI.

Hemos ahora de señalar las diferencias conceptuales entre ambas Cámaras Legislativas, según el siguiente cuadro comparativo:

| PODER LEGISLATIVO DE LA NACIÓN<br>(Se compone de una Cámara de Diputados y de una Cámara de Senadores)                                                                                                                                                                            |                                                                                                                                                                                                                                               |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| CÁMARA DE DIPUTADOS                                                                                                                                                                                                                                                               | CÁMARA DE SENADORES                                                                                                                                                                                                                           |
| * Es una Cámara de Opinión.                                                                                                                                                                                                                                                       | * Es una Cámara de reflexión.                                                                                                                                                                                                                 |
| * Basa su representación en la proporcionalidad de la población.                                                                                                                                                                                                                  | * Basa su representación en la proporcionalidad de la población, pero particularmente en la igualdad de las provincias de la federación.                                                                                                      |
| * Es la Cámara Joven por la temprana edad que se exige a sus miembros (25 años).                                                                                                                                                                                                  | * Es la Cámara Alta, ya que en función de la mayor edad de sus miembros (30 años) y su menor número, el fervor "reformista" de la Cámara joven.                                                                                               |
| * Es el fiscal de la responsabilidad política de los funcionarios públicos y el agente político que determina lo concerniente a reclutamiento de tropas y percepción de impuestos.                                                                                                | * Es asesor del poder Ejecutivo en ciertos nombramientos de importancia política e institucional. Representa política e igualitariamente al federalismo argentino. Es cámara de iniciación en la ley de coparticipación federal de impuestos. |
| El Congreso de la nación, como cuerpo, es el depositario de la soberanía de la nación, y la "caja de resonancia del debate social y político de la sociedad. El Congreso democrático está llamado a ser el gran agente del cambio político y social en el sistema constitucional. |                                                                                                                                                                                                                                               |

#### 28.4. la Cámara de Diputados. Su integración (Requisitos de elegibilidad, elección y duración de sus mandatos).

La elección de los Diputados Nacionales se efectúa, como lo expusimos, en modo *directo*, y a *simple pluralidad de sufragios*. Para ello se consideran a las provincias, a la ciudad de Buenos Aires y a la Capital Federal como distritos electorales de un solo Estado. Una persona que decida ser diputado nacional, deberá haber cumplido 25 años de edad, tener cuatro años de ciudadanía en ejercicio y ser natural de la provincia que lo elija o al menos dos años de residencia inmediata en ella.

El candidato deberá reunir esas condiciones al tiempo de aprobarse su diploma por el cuerpo parlamentario cuya cámara pretende integrar (por lo general en la sesión preparatoria del inicio del período que se trate). Los diputados duran cuatro años en sus cargos y pueden ser reelectos, y la Cámara de Diputados se renueva por mitades cada bienio.

La Constitución prescribe también que en caso de vacante, el gobierno de la correspondiente jurisdicción debe proceder a una nueva elección a fin de designar al nuevo miembro (art. 51 C.N.). Tal contundente razón torna inconstitucional todo el sistema legal que obliga a elegir suplente de cada diputado. Para el caso de necesidad de reemplazo de los titulares. Aún así, la práctica cotidiana ha convalidado esta inconstitucional costumbre.

Señala en este sentido Bidart Campos —como corolario de la interpretación que sostiene la inconstitucionalidad del sistema de designación de suplentes para diputado— que es inconstitucional que el diputado que cubre la vacante dejada por otro durante el plazo de cuatro años, vea reducido el suyo por uno menor para sólo completar el período.

**28.5.- La Cámara de Senadores. Su integración (requisitos de elegibilidad, elección y duración de sus mandatos). La cuestión del período transitorio posterior a la reforma constitucional de 1994. El vicepresidente de la República en su rol como Presidente del Senado de la Nación.**

El Senado de la Nación se compone de tres senadores por cada provincia y tres por la ciudad autónoma de Buenos Aires. Ello no quiere decir que los tres senadores electos por cada provincia, o ciudad de Buenos Aires voten en bloque, por la jurisdicción de la que han sido electo. Su voto es personal, e individual (más allá de la cuestión –también personal– de la lealtad partidaria respecto de la fracción política de la que provenga cada Senador).

Hemos dicho ya que no existe ahora más la senaduría por la Capital Federal, que regía bajo el imperio del sistema constitucional anterior a la reforma de 1994. Tampoco ahora los senadores son elegidos por las legislaturas respectivas, sino por el cuerpo electoral, como a los diputados nacionales.

Una de las novedades de la reforma constitucional (cuyos efectos ya hemos analizado), ha transitado en este punto, por tornar en directa la elección de los senadores.

Quien pretenda ser candidato a senador nacional debe reunir los requisitos que la Constitución requiere para ello, en el momento de la elección, y ellos son: tener 30 años de edad, haber sido ciudadano de la Nación por seis años, disfrutar de una renta anual de dos mil pesos fuertes (o una entrada equivalente), y ser natural de la provincia por cuya jurisdicción se candidatea, o con dos años de residencia inmediata en ella (art. 55 C.N.). Otra de las innovaciones de la reforma de 1994 ha sido la de reducir los mandatos de los senadores, como dijimos, de nueve a seis años, con posibilidad de reelección indefinida.

El senado se renueva a razón de una tercera parte de los distritos electorales cada dos años.

¿Qué sucede cuando queda vacante una plaza del senado, ya sea por muerte, renuncia u otra causal? La Constitución exige la elección *inmediata* (no lo exige con tanta fuerza para los diputados) de un nuevo miembro para reemplazarlo. Aclara Bidart Campos que cuando la vacante se produce por renuncia, la selección del nuevo miembro recién se torna viable con la aceptación de la misma por el cuerpo legislativo. Coincidimos con el maestro en que es inconstitucional que un nuevo senador electo, dure solamente el tiempo que le quedaba al anterior por cumplir, ya que la Constitución estipula que *todos los senadores* duran seis años en sus empleos.

Ya habíamos adelantado en párrafos anteriores, que la modalidad en que se efectuó la reforma constitucional en este punto, hizo necesaria una regulación constitucional transitoria, a fin de normativizar el devenir hasta la definitiva normalización del sistema en el año 2001. Esta cuestión fue abordada por la cláusula transitoria 4° de la C.N. Remitimos a lo ya expuesto en el punto 3° de este Capítulo.

Finalmente, diremos unas palabras acerca de la función que le incumbe al Vicepresidente de la Nación como Presidente del Senado Nacional.

El vicepresidente de la República es el presidente natural del Senado. Hemos especificado al analizar el rol de este funcionario en el sistema constitucional, que lo concebimos como un órgano “extrapoder” instituido por la propia Constitución nacional. Ya explicamos en su oportunidad (Capítulo XXV) que el Vicepresidente no integra el Poder Ejecutivo. Ahora enfatizamos que tampoco integra al poder Legislativo, ya que sólo preside el Senado. No es un Senador, es el Vicepresidente, que por su específico rol en el sistema, preside el Senado y vota en ese cuerpo, para desbloquear una situación de empate. Ello no quiere decir que no tenga voz, y la haga valer. De todas maneras, es obligación del Senado, la de aprobar o rechazar la propuesta del vicepresidente.

—como ya lo explicamos— el Vicepresidente puede ser llamado a cumplir la muy importante —pero eventual— función de cubrir la presidencia de la República en caso de faltar el Presidente.

Reiteramos entonces que consideramos institucionalmente de la mayor relevancia, el rol que en el sistema cubre el Vicepresidente de la Nación, y particularmente, las funciones que realiza cotidianamente al presidir el Senado de la República. Creemos que el sistema constitucional se oxigena cuando se comunican habitualmente los diversos estamentos del Poder. Y ello es lo que sucede cuando confluye la presencia del vicepresidente de la Nación, coordinando el Parlamento de la República y resolviendo con su voto, sus eventuales bloqueos.

### 28.6.- Incompatibilidades y remuneraciones de los legisladores.

El alto rol que desempeñan los legisladores nacionales, les inhibe de realizar determinadas actividades que la Constitución ha considerado incompatibles con el idóneo y eficaz ejercicio de sus funciones. Por lo tanto, para los legisladores, el requisito constitucional de la idoneidad (art. 16 C.N.) y obrar ético (art. 36 C.N.) se integra con las incompatibilidades que el texto fundamental les prescribe.

¿Cuáles son entonces las incompatibilidades que los legisladores poseen para ejercer sus cargos?

- \* Imposibilidad de recibir empleo o comisión del Poder Ejecutivo sin previo consentimiento de la Cámara respectiva (con excepción de los empleos a escala).
- \* No pueden ser Ministros del Poder Ejecutivo sin renunciar a sus empleos (sin embargo, hemos recordado antes que es práctica parlamentaria autorizar a alguno de sus miembros a desempeñarse como Ministro del poder Ejecutivo, otorgándole la licencia respectiva).

- \* Los gobernadores de provincia no pueden ser legisladores representando a la provincia que gobiernan.
- \* Los eclesiásticos regulares no pueden ser miembros del Congreso.
- \* No pueden ejercer funciones judiciales.
- \* No pueden ejercer sus profesiones particulares, en tanto ello comprometa el adecuado ejercicio de su función en el Congreso.

Explicitando el detalle que acabamos de ofrecer, hemos de aclarar que es una disposición común para ambas cámaras lo dispuesto en el art. 72 de la C.N. en cuanto prohíbe que los miembros del Congreso reciban empleo o comisión de parte del Poder Ejecutivo si la cámara respectiva no los autoriza. Ello se armoniza con la regla que indica que los Ministros del Poder Ejecutivo no pueden desempeñarse como Senadores o Diputados, si antes no renuncian a sus cargos (art. 105 C.N.).

Estas incompatibilidades se fundan en varias razones, prevaleciendo aquellas que buscan la independencia del Congreso respecto de la actuación del Presidente, o la búsqueda de un criterio autónomo e independiente por parte del legislador, para que se dedique eficazmente al cargo para el que fue electo.

Una incompatibilidad implícita pero necesaria es la de no interferir en las funciones judiciales. El legislador no puede desempeñarse en el ámbito de la justicia. En el supuesto de los empleos a escala (que son los de "carrera" en los que se asciende por antigüedad o en forma graduada) la incompatibilidad desaparece, pero estimamos que el legislador debe solicitar licencia en ellos.

Respecto de la interdicción de los religiosos (fundada en su voto de obediencia), coincidimos aquí con Bidart Campos en su evidente anacronismo, ya que hoy en día, los políticos se someten casi "absolutamente" a la disciplina partidaria y no

por ello se les veda su actuación en el Congreso. En Cambio el fallecido religioso Jaime de Nevares cumplió un digno rol al renunciar a la Convención por sostener sus ideales.

La incompatibilidad de los gobernadores no es sólo jurídica, ya que creemos que sería prácticamente imposible desempeñar eficazmente ambos roles.

Diremos para terminar este capítulo que los miembros del Congreso de la Nación gozan de una remuneración, cuya denominación habitual es "la dieta" (art. 74 C.N.) que ha de ser fijada por la ley y efectivizada por el tesoro nacional. Bidart Campos considera que no constituye un privilegio parlamentario, sino una compensación por los servicios que presta a la República. Nuevamente coincidimos con el maestro.

Recalcamos aquí, y sobre el final, que la prudencia y actitud ética deben ser las bases para que los legisladores fijen sus remuneraciones, recordando que están allí para buscar soluciones a los intensos problemas sociales y fijar nuevos caminos para el andar de la República. No para consolidar o solucionar de por vida *sus propios problemas personales* mientras el Pueblo sigue sufriendo sus miserias cotidianas a la espera de las soluciones que nunca llegan...

### 28.7.- Preguntas, notas y concordancias

Las preguntas que se formulan a continuación, son para motivar el espíritu crítico e investigativo del alumno, que podrá consultar con su profesor las respuestas a las mismas. Ellas —por supuesto— no serán unívocas; y en ello radica la riqueza conceptual de este apartado, cuyo objetivo es el de generar un marco de debate abierto y democrático entre alumnos y profesores.

1. **¿Considera Ud. Que el Poder Legislativo de la Nación contienen en la actualidad las condiciones políticas para aportar hacia la funcionalidad del sistema constitucional.**

2. **¿Considera adecuada la instauración del sistema bicameral en el derecho público provincial argentino?**
3. **¿Agregaría alguna cuestión adicional a las expuestas por nosotros para ser revisadas a fin de actualizar y tornar eficientes los roles funcionales del Congreso de la Nación en el sistema constitucional?**
4. **¿Que opina de las incompatibilidades que la Constitución Nacional impone a los legisladores nacionales?**
5. **¿Cree Ud. que la remuneración de los legisladores resulta ser un privilegio de su condición de parlamentarios? Fundamente su postura.**

Anotaremos a continuación, cierta bibliografía específica que consideramos de importancia a fin de profundizar en los contenidos del capítulo.

1. ABELLÁN, Angel Manuel: El Estatuto de los parlamentarios y los derechos fundamentales. Edit. Tecnos, Madrid, 1992.
2. De autores varios: Atribuciones del Congreso Argentino (Coordinador Dardo Perez Guilhou). Edit. Depalma, Buenos Aires, 1986.
3. LOEWENSTEIN, Karl: Teoría de la constitución. Edit. Ariel, Barcelona, 1983.
4. Loñ, Félix: Constitución y democracia. Edit. Lerner, Buenos Aires, 1987.
5. LÓPEZ AGUILAR, Juan Fernando: La oposición parlamentaria y el orden constitucional. Edit. C.E.C. Madrid, 1988.
6. VANOSSI, Reynaldo: Presidencialismo y Parlamentarismo en Brasil. Edit. Cooperadora de Derecho y Ciencias Sociales, Buenos Aires, 1964.

