

# **“EL PODER LEGISLATIVO, EL MENOS CONOCIDO”**

*por Fermín Pedro Ubertone*

## **SUMARIO:**

En nuestros países, el Poder Legislativo suele ser una institución política poco conocida; o –lo que es peor– erróneamente conocida. Tal desconocimiento, a su vez, impide entender cabalmente el sistema político en su integralidad.

El presente trabajo se compone de tres documentos que apuntan a contribuir a una adecuada comprensión del Poder Legislativo. Los tres documentos tienen en común el enfoque, la manera de encarar los temas, combinando la Ciencia Política con el Derecho.

Cada documento tiene su propio centro temático. El primero se ocupa de las relaciones entre el parlamento y el sistema político del cual forma parte, analizando las características de uno y otro. El segundo documento estudia la reforma constitucional de 1994 en lo que respecta al Congreso de la Nación, y especialmente al Senado, que fue la cámara más afectada. El tercero, finalmente, expone el tema de los bloques parlamentarios y sus funciones dentro del parlamento e incluso hacia afuera.

Se completa el material con una reseña bibliográfica de aquellas obras del autor donde se pueden ampliar los temas relativos al Poder Legislativo y al Derecho Parlamentario.

## **EL AUTOR:**

Es abogado UBA, graduado con Diploma de Honor, y Doctor de la UBA – Área Derecho Constitucional, con tesis de tema parlamentario calificada como Sobresaliente.

Es Profesor Titular por concurso de “Teoría y Derecho Constitucional” en la Carrera de Ciencia Política, Facultad de Ciencias Sociales UBA, y Profesor Adjunto por concurso de “Derecho Constitucional” en la Facultad de Derecho UBA.

Desde hace más de 30 años es funcionario de carrera (ingresado por concurso) de la Cámara de Diputados de la Nación, siempre en la Dirección de Información Parlamentaria, donde actualmente desempeña el cargo de Subdirector de Estudios e Investigaciones.

## **CONTENIDO:**

I - CONGRESO Y SISTEMA POLÍTICO

II - LA REFORMA CONSTITUCIONAL DE 1994 Y EL CONGRESO (EN ESPECIAL, EL SENADO)

III - LOS BLOQUES PARLAMENTARIOS

REFERENCIA BIBLIOGRÁFICA COMPLEMENTARIA

# I

## CONGRESO Y SISTEMA POLÍTICO \*

### SUMARIO:

1. Introducción
2. Sistema político: la democracia constitucional
3. Un gobierno para la democracia constitucional
4. Un Congreso para la democracia constitucional
5. Palabras finales

### 1. INTRODUCCIÓN

Es bastante común oír que se critica al Congreso o Parlamento (términos en adelante usados como sinónimos en este trabajo) como ineficiente y lento.

A partir de ese supuesto, se suele concluir proponiendo reformas a las normas de procedimiento legislativo, con la finalidad de hacerlo más breve y expeditivo.

La idea de creer que los problemas actuales de la institución parlamentaria pueden resolverse modificando sus reglas procedimentales, nos parece un tanto elemental y simplista.

La eficiencia o ineficiencia de un Parlamento no se puede medir por la cantidad de leyes que sanciona, o la velocidad con que las hace, ni tampoco por la mayor o menor prolijidad de las leyes que de él emanan.

Lo que verdaderamente importa es determinar *si contribuye positiva o negativamente* al sistema político del que forma parte. Y, por ende, para poder evaluar a un Parlamento, es indispensable tener bien en claro *cuál es el tipo de sistema político* en el que se lo quiere insertar.

Resulta obvio que no será lo mismo un Parlamento en una democracia del estilo occidental; en una “democracia popular” como las que tenía Europa Oriental; en un régimen fascista; o en un gobierno militar.

---

\* El presente trabajo actualiza reflexiones del autor hechas desde hace largo tiempo. La versión original fue publicada, bajo el nombre “*Perfil de un Congreso para la democracia constitucional*”, como capítulo de la obra de Herrera, Juan Carlos y otros: “*La reforma parlamentaria. Propuestas para el fortalecimiento del Poder Legislativo*”, El Cid Editor, Bs.As., 1983, págs. 67/78.

Haciendo una analogía algo rudimentaria, se nos ha ocurrido hace un tiempo hacer una comparación con tres elementos que sirven para cortar, y que podrían hallarse incluidos en la categoría genérica de “cuchillos”. Ellos son: el bisturí del cirujano, la cuchilla del matarife o carnicero, y el famoso “facón” del gaucho (que era casi como una espada). No se puede evaluar la eficiencia de cada uno de ellos si no se sabe en qué tarea se lo va a usar, con qué finalidad y en qué contexto.

Esto es aplicable también para un Parlamento. El Parlamento formará parte de un gobierno, el cual a su vez formará parte de un determinado sistema político. Para diseñar, pues, el perfil del de un Parlamento, hay que comenzar por tener claro cuál es el sistema político, luego tratar de describir cómo debe ser un gobierno positivo para ese particular sistema político; y recién después --como tercera etapa-- intentar especificar las características de un Parlamento que sea adecuado para formar parte de tal gobierno, y consecuentemente positivo para el sistema político elegido.

Eso es lo que trataremos de hacer en los capítulos siguientes.

Lo que hasta aquí se ha dicho tiene validez para todos, cualquiera sea su preferencia política. Lo que viene más adelante sólo tendrá sentido para aquéllos que compartan, siquiera aproximadamente, nuestra opción por un determinado sistema político, la democracia constitucional.

## **2. SISTEMA POLÍTICO: LA DEMOCRACIA CONSTITUCIONAL**

Para poder continuar el razonamiento a partir de aquí es indispensable una toma de *posición política*, no necesariamente partidista, pero clara y terminante en cuanto al sistema político que deseamos para nuestro país, aquí y ahora.

Nuestra elección es el sistema político de la *democracia constitucional*, al que sucintamente definimos como “*aquel sistema político en el que tienen efectiva vigencia los principios de gobierno del pueblo, pluralismo político, dignidad del ser humano, e imperio de la ley*”.

Esta noción coincide en grandes líneas con la de muchos autores argentinos (no todos), pero puede merecer algunas palabras aclaratorias.

Primero que nada, estos principios tienen que tener *vigencia efectiva*, ser realidad; no basta que estén escritos en determinados documentos oficiales: lo que importa es lo que realmente sucede.

Además, los cuatro principios deben tener *vigencia simultánea*; la falta de cualquiera de ellos impide que el concreto sistema político analizado (p.ej. determinado país en tal época) pueda ser calificado como una democracia constitucional. Esta afirmación es originalmente de carácter metodológico (porque así hemos construido la definición), pero la práctica muestra que cuando uno de los principios falta, todos los demás se debilitan gravemente.

Ahora, unas pocas líneas sobre cada principio en particular.

(a) Por *gobierno del pueblo* entendemos que los gobernantes deben ser elegidos por el pueblo, por tiempo determinado (no demasiado extenso), y deben ser responsables ante el pueblo. Este principio, que corresponde a la etimología de la palabra “democracia”, es *fundamental*, y no puede ser suprimido ni subalternizado. Porque si así se hace, no se estaría definiendo a la democracia constitucional ni a ningún tipo de democracia. Se estaría definiendo otra cosa, tal vez muy deseable (p.ej. el Estado de Derecho), pero no la democracia. Este énfasis ha sido necesario por cuanto marca una muy grande diferencia de opinión --o de posición-- con los conceptos de un autor tan conocido y respetado como Germán J. Bidart Campos.

(b) El *pluralismo político* o *pluripartidismo* significa que el sistema debe permitir la formación de *dos o más partidos políticos*. Pero hay algo más: se requiere que en la comunidad nacional prevalezcan una actitud y un conjunto de comportamientos que se basen sobre el *reconocimiento de la legitimidad de la existencia del “otro”*, del que opina distinto. No se concibe al adversario político como un enemigo al que hay que destruir, sino que se acepta su derecho a existir, a competir electoralmente, a ganar en esa competencia; y se reconoce --además-- que la existencia y la libertad de acción política de ese “otro” son *positivas para el sistema político* en su conjunto.

(c) La *dignidad del ser humano* como finalidad, como guía orientadora de toda la acción política, se concreta en las *libertades y derechos del hombre*; y para que esas libertades y derechos sean para todos, también tiene que haber *igualdad*. Sin embargo, cabe recordar que las libertades no pueden ser absolutas, y que a veces es necesario ponerles límites, para promover la dignidad del ser humano. Ejemplo típico de esta modalidad es el Derecho del Trabajo, consistente todo él en limitaciones a la libertad de contratar, y por ende al derecho de propiedad.

(d) El *imperio de la ley*, por su parte, significa que quien gobierna no lo hace según su arbitrio o capricho, sino de acuerdo con *normas generales*, obligatorias tanto para los gobernados como para los gobernantes.

Llevar a la práctica estos principios requiere diversas técnicas, de carácter instrumental, en las que no vamos a entrar por razones de espacio. Pero eso también servirá mejor para que no corramos el riesgo de identificar equivocadamente a la democracia constitucional con sus instrumentos o procedimientos. Lo que nos interesa más es que no se pierda de vista lo fundamental, que son los principios.

### 3. UN GOBIERNO PARA LA DEMOCRACIA CONSTITUCIONAL

Intentando ceñirnos estrictamente a los aspectos más importantes, al describir el tipo de gobierno adecuado o positivo para la democracia constitucional, nos atrevemos a sintetizarlo en sólo cuatro características: “*gobierno de origen popular, limitado, controlado y eficiente*”.

(a) *Gobierno de origen popular*, es decir *elegido por el pueblo* en libre y pacífica *competencia electoral* entre *varios partidos políticos*; y, además, *responsable* ante el pueblo. Los mandatos deben ser relativamente breves, para dar oportunidad al pueblo para renovar su consenso o repudiar lo actuado; así p.ej. los 9 años que otorgaba a los senadores nacionales la Constitución de 1853-60 siempre nos parecieron francamente excesivos para la época actual.

(b) *Gobierno limitado* por los derechos y libertades de las personas, es decir de los individuos, de los grupos sociales y de la comunidad toda. Para nosotros eso no significa “gobierno mínimo”, pero sí la existencia de un ámbito reservado a los particulares, que el Estado no puede invadir ni avasallar.

(c) *Gobierno controlado*, o sea sometido a un triple control: el control *popular*, el de la *opinión pública*; y el de control *interno* de los órganos gubernamentales por parte de otros del mismo carácter, recíprocamente para que ninguno de ellos pueda dominar a los demás. Si se planteara el consabido argumento de que de todos modos alguno tiene que ser el *controlador máximo o final*, no nos cabe duda de que en una democracia constitucional ese papel no le corresponde a ninguno de los órganos gubernamentales sino al *pueblo* mismo.

Nunca estará de más repetir que para que pueda existir control debe haber *publicidad* de los actos gubernamentales, e inclusive de los proyectos en estudio. No puede ser que de la noche a la mañana aparezca en los diarios una nueva “Ley de Nacionalidad y Ciudadanía” (tema importante, sin los hay: determinar quién es

argentino, y quién no), como ocurrió con el decreto-ley 21.795, tramitado en el más absoluto de los secretos.

(d) *Gobierno eficiente*. Este aspecto se relaciona con el *desempeño* del gobierno, y habrá que evaluar si su accionar impulsó o no a la comunidad nacional hacia el bien común (o bienestar general, o la denominación que cada uno prefiera). ¿Gobernó bien o gobernó mal? La respuesta casi siempre estará cargada de un fuerte subjetivismo, según las preferencias de cada uno. Pero no cabe duda de que un gobierno que genere malestar social muy difundido, tensiones sociales y políticas, y problemas en los distintos ámbitos de la sociedad, ese gobierno no contribuye positivamente para la democracia constitucional.

#### **4. UN CONGRESO PARA LA DEMOCRACIA CONSTITUCIONAL**

Llegado ahora el tema de fondo, el diseño de un “modelo” de Congreso para la democracia constitucional, vamos a entrar en mayores detalles que en el capítulo anterior, e incluso sugerir algunas ideas concretas para analizar.

Como consecuencia de lo expuesto en los capítulos anteriores, caracterizamos a un Congreso para la democracia constitucional por medio de las siguientes notas distintivas:

1. *De origen popular* (elección, responsabilidad, mandatos breves). Tal vez habría que considerar la posibilidad de reducir la duración de los mandatos --especialmente el de los senadores nacionales, actualmente de 6 años-- para evitar la posibilidad de que algún legislador se aparte de la voluntad popular que lo elevó al cargo.

2. *Con minorías políticas* presentes en él, a fin de permitir que haya control dentro del Congreso, y por esa vía control de todo el aparato gubernamental.

3. *Independiente del Poder Ejecutivo*. Esto sólo se puede lograr en la medida en que exista la más plena convicción de que el Congreso no es un mero apéndice del Poder Ejecutivo, tanto en el presidente de la Nación y sus colaboradores inmediatos, como en los propios legisladores, y en la comunidad nacional en su conjunto. Dependerá también de variables políticas no analizables en este trabajo (composición de las Cámaras, proporción ocupada por el bloque oficialista, disciplina partidaria, personalidad y trayectoria del presidente de la Nación, etc.)

Sin embargo, hay instrumentos que pueden facilitar esta independencia, para hacer del Congreso un órgano *self-moving and self-dependent* (autoimpulsado y autodependiente) tales como:

- comienzo automático de las sesiones, cada año, en la fecha fijada expresamente por la Constitución, sin necesidad de convocatoria por el Poder Ejecutivo;
- poder de autoprorrogar sus sesiones y autoconvocarse;
- mesa permanente del Congreso en conjunto, o de cada Cámara por separado, para funcionar durante el receso del cuerpo; etc.

4. *Con atribuciones de control* sobre los otros Poderes, como p.ej. el juicio político u otras formas de remoción de funcionarios del Poder Ejecutivo; así como las que implícitamente se ejercen a través de la sanción del presupuesto nacional, y de la misma legislación en general y, en especial, la legislación en materia administrativa.

5. *Controlado*, a su vez, por otros órganos, especialmente los tribunales del Poder Judicial o una Corte Constitucional al estilo de Europa Occidental. El control se ejercería sobre las decisiones que afectan la composición de las Cámaras y la libertad de acción de sus miembros (incorporación o rechazo de diplomas, exclusión, suspensión, etc.), así como sobre los aspectos procedimentales (quórum, mayorías, etc.). Actualmente algunos de estos asuntos son considerados por los tribunales judiciales como “cuestiones políticas no justiciables”. En consecuencia, se abstienen de pronunciarse en los litigios que versen sobre estos puntos, dejando la cuestión librada al criterio de cada Cámara, sin revisión judicial ulterior. No obstante, debe señalarse que en los últimos años hay una tendencia de los tribunales judiciales a intervenir y controlar más asuntos que en otro tiempo.

Algo que conviene aclarar es que “controlar” no significa “sustituir” al Parlamento en la adopción de las decisiones que le competen.

6. *Con participación en la función legislativa*. Esta participación debe ser *muy importante*, pero no necesariamente igual a la de la Constitución vigente. Y aquí hemos ido a dar al tema del principio, pero ubicado en su justa dimensión. Algunas hipótesis para pensar, todas con un signo de interrogación implícito, es decir como dudas y no como propuestas en firme, podrían ser las siguientes:

- distintos procedimientos para diversas clases de leyes según su contenido (por ejemplo normas generales o casos particulares; leyes “públicas” y “privadas”);
- procedimientos abreviados para algunas leyes en concreto, a iniciativa del Congreso o del Poder Ejecutivo. Tal vez la “aprobación ficta” para algunos poquísimos asuntos



(p.ej. el presupuesto nacional), pero debe tenerse sumo cuidado al sopesar ventajas y desventajas de innovaciones como ésta, que podrían traspasar mayor poder aún al Poder Ejecutivo;

- “veto de bolsillo” para algunas leyes (p.ej. los casos particulares);
- referéndum popular para definir la situación de una ley vetada por el Poder Ejecutivo, en lugar de la insistencia del Congreso, que rara vez se produce; o bien reducción de las mayorías requeridas para tal insistencia;
- referéndum abrogatorio, ante iniciativa popular, o de determinados órganos gubernamentales, o de un cierto número de partidos políticos significativos.

Algunas de estas modificaciones fueron previstas en la Enmienda de 1972, pero quedaron sólo en el papel. Algunas podrían operarse dentro del marco de la Constitución vigente, otras requerirían una reforma constitucional, que por ahora se ve muy poco probable.

7. *Dotado de servicios de apoyo* debidamente organizados, compuestos por profesionales y especialistas de primer nivel, y equipados con una tecnología adecuada a la época actual.

8. *Eficiente*. Finalmente también le pedimos al Congreso que sea eficiente, que las decisiones que adopte coadyuven a llevar a la comunidad nacional hacia el bien común, y no en sentido inverso. Pero hay que saber tomar distancia para poder juzgarlo con imparcialidad, aunque nuestra posición política personal sea contraria a la que predomine en el Congreso en una época dada.

## **5. PALABRAS FINALES**

Hemos elaborado un modelo de Congreso positivo para el sistema político de la democracia constitucional.

La labor comenzó por marcar claramente la posición de que un parlamento no puede ser evaluado sin relacionarlo con el sistema político del que forma parte.

Luego elegimos el sistema político de la democracia constitucional como marco de referencia de estas reflexiones.

Tratamos de identificar las características de la democracia constitucional. Sin entrar en profundidad un poco más, la sola opción por la democracia constitucional no nos bastaba como herramienta para el análisis asumida.

Como siempre el parlamento forma parte de un gobierno, continuó la tarea identificando las características de un gobierno positivo para la democracia constitucional.

Y como etapa final, se reseñaron las características de un Congreso positivo para la democracia constitucional.

Así, en este trabajo sucesivamente se han construido modelos descriptivos del sistema político de la democracia constitucional, de un gobierno positivo para la democracia constitucional y de un Congreso positivo para la democracia constitucional.

Ahora, con estos modelos, quien considere que pueden ser útiles, tendrá el marco teórico para analizar el Congreso Nacional, la legislatura de su Provincia o Ciudad y los concejos deliberantes de su municipio.

Hacerlo requiere una investigación cuidadosa, y lo más imparcial posible. Pero no puede hacerse sin un marco teórico.

La intuición puede servir para algunas cosas. Pero no alcanza para hacer análisis de las instituciones políticas con racionalidad, en el plano de las Ciencias Sociales, y más específicamente de la Ciencia Política.

II  
LA REFORMA CONSTITUCIONAL DE 1994 Y EL CONGRESO  
(EN ESPECIAL EL SENADO) \*

**Sumario:**

1. LA REFORMA CONSTITUCIONAL DE 1994
2. MÉTODO DE ANÁLISIS
3. LA REFORMA DEL CONGRESO
4. LA REFORMA DEL SENADO: RESEÑA
5. LA REFORMA DEL SENADO: EVALUACIÓN
6. UNA DIGRESIÓN
7. COMENTARIOS ADICIONALES

### 1. LA REFORMA CONSTITUCIONAL DE 1994

La reforma constitucional de 1994 es el resultado de un proceso de reforma donde participaron distintos protagonistas políticos e institucionales.

Si se enfoca solamente el *procedimiento formal de reforma*, éste duró menos de un año. Pero el proceso político llevaba bastante más, con una cierta continuidad desde que el Poder Ejecutivo impulsó la reforma, durante la presidencia del doctor Raúl R. Alfonsín. Algunos contenidos de la reforma de 1994 muestran su relación con las propuestas del Consejo para la Consolidación de la Democracia. Otros encuentran su origen bastante más allá, en la enmienda constitucional hecha por un gobierno de facto en 1972.

El impulso final para el proceso de reforma constitucional, en 1993, tuvo un fuerte componente político, vinculado inclusive con lo coyuntural y lo personal. Esto es cierto y no tiene nada de extraño. ¿Alguna vez se habrá hecho una reforma constitucional a partir del solo impulso de la teoría?

---

\* El presente trabajo actualiza uno anterior nuestro. Fue publicado como capítulo del libro de Ekmekdjian, Miguel Ángel, y Ferreyra, Raúl Gustavo (coordinadores): *“La reforma constitucional de 1994 y su influencia en el sistema republicano y democrático”*, Ediciones Depalma, Bs.As., 2000; págs. 289/319.

La ley 24.309, declarativa de la necesidad de la reforma, fue votada con amplias mayorías en ambas Cámaras del Congreso Nacional, cumpliéndose sobradamente las mayorías exigidas por el art. 30, C.N., aun en la más exigente de las interpretaciones. Esas Cámaras estaban compuestas por legisladores electos libremente por el pueblo.

Hubo una mancha en el procedimiento formal de declaración de necesidad de la reforma. Al modificar el Senado una cláusula particular de la ley (ya volveremos sobre eso), el procedimiento legislativo exigía --a nuestro entender-- la vuelta del proyecto de ley a la Cámara de Diputados. El proyecto fue directamente comunicado al Poder Ejecutivo, quien lo promulgó. Dejemos asentada nuestra opinión al respecto, pero reconozcamos que la interpretación contraria fue la que prevaleció, al concordar en ella los presidentes de ambas Cámaras (al comunicar el proyecto al P.E.) y el titular del P.E. (al promulgar la ley). Ese proceder, además, contó con el consentimiento de las dos Cámaras, ninguna de las cuales adoptó medidas rectificatorias o sancionatorias, ni siquiera en el plano puramente declarativo.

Ha habido cuestionamientos también sobre la cláusula de la ley 24.309 que establecía la votación “en paquete”, de una sola vez, de todos los temas incluidos en el llamado “Núcleo de coincidencias básicas”. Se sostenía que ello limitaba más de lo debido la libertad de acción de la Convención Constituyente. Este cuestionamiento, discutible en sí mismo, en nuestra opinión quedó después privado de sustancia, cuando la Convención, al aprobar su reglamento, adoptó por sí misma ese criterio para la toma de sus decisiones.

El pueblo eligió libremente a los convencionales constituyentes que iban a representarlo en la realización de la reforma. La cantidad de convencionales y el sistema de representación proporcional permitieron participar en la Convención a todas las expresiones políticas con algún grado de respaldo popular. Las listas incluyeron candidatos extrapartidarios, y uno de ellos inclusive participó de la Convención como convencional independiente, sin incorporarse a ninguno de los bloques partidarios existentes.

En esas elecciones no hubo proscripciones ni exclusiones- Por lo menos que provinieran de las normas jurídicas o de las instituciones estatales. El pueblo sí --y en todo su derecho-- excluyó a aquellos candidatos o partidos a los que no les dió suficiente cantidad de votos para poder acceder a una banca.

Pero hubo algo parecido a una proscripción o exclusión- La produjo un partido político importante, cuando --mediante la intervención partidaria a los distritos o de otras maneras-- impidió participar en la competencia interna por las candidaturas de

convencionales constituyentes a los grupos partidarios que se oponían a la reforma constitucional. Estamos convencidos de que estos grupos tenían derecho a competir por el respaldo popular y a expresar sus ideas en la Convención si eran electos. A nuestro entender, eso también es una mancha en el proceso de reforma constitucional.

En fin, un proceso de reforma constitucional básicamente correcto en sus líneas generales, con un par de manchas de distinta entidad. Cada uno sabrá evaluar en cuánto afectan esas manchas la legitimidad de la reforma constitucional.

Aprovechemos, de paso, la ocasión para recordar que entre los convencionales constituyentes se hallaban algunos de los más destacados profesores argentinos de Derecho Constitucional. Aun a riesgo de olvidarnos injustamente de algunos, permítasenos nombrar a Alberto M. García Lema, Humberto Quiroga Lavié, Horacio D. Rosatti, Antonio M. Hernández (h), Juan Carlos Maqueda, Iván J. M. Cullen, Elisa M. Carrió, Héctor Masnatta y René Orsi. Además, otros profesores actuaron como asesores de los convencionales constituyentes, y se los podía ver a menudo en la ciudad de Santa Fe, en la época de las reuniones de la Convención.

Muchos más quedaron afuera. Naturalmente, no había lugar en la Convención para todos los profesores de la materia. Si todos los profesores de Derecho Constitucional hubieran estado allí, eso habría sido una serie de jornadas académicas y no una asamblea de representantes del pueblo de la Nación Argentina <sup>1</sup>.

Desde hace cinco años tenemos en vigencia la Constitución reformada. La entrada en vigor de las reformas fue variada:

- algunas fueron aplicadas inmediatamente, como, p.ej., la habilitación al presidente en ejercicio para presentarse como candidato a la reelección en 1995;
- otras más tarde, como, p.ej., la creación del jefe de Gabinete de Ministros, postergada por la propia reforma constitucional hasta el 8 de julio de 1995;
- algunas más tarde aún, en diversos momentos, en la medida en que se iban sancionando las leyes necesarias, como, p.ej., los nuevos órganos y procedimientos para la designación y remoción de los jueces nacionales de los tribunales inferiores;

---

<sup>1</sup> En cuanto a los profesores de Derecho Constitucional que estuvieron ausentes en la Convención, queremos expresar nuestro más profundo respeto por aquellos que asumieron el compromiso político e institucional de intentar obtener una banca de convencionales constituyentes, pero por diferentes circunstancias no lo lograron. De este grupo, las más lamentadas ausencias fueron causadas por el bloqueo de su propio partido político, ya mencionado más arriba.

- otras todavía están pendientes, como el órgano, procedimientos y alcance del control parlamentario sobre los decretos de necesidad y urgencia.

La Constitución reformada está en vigencia, y ya no hay posibilidades de invalidación de la reforma en su conjunto por vicios o defectos de procedimiento.

Son, en cambio, susceptibles de control las reformas en particular, en cuanto pudiera argumentarse fundadamente que la Convención ha excedido sus potestades delimitadas por la ley declarativa de la necesidad de reforma. Por esa razón, una cláusula fue declarada “nula” por la Corte Suprema de Justicia de la Nación <sup>2</sup>.

En cuanto a los aspectos de contenido de la reforma constitucional, no creemos que la Constitución tenga contenidos irreformables, ni expresos ni implícitos (“contenidos pétreos”). Rechazamos, pues, la posibilidad de invalidación de la reforma constitucional por cuestionamientos relativos a su contenido.

Tenemos una Constitución jurídicamente vigente con sus reformas de 1994.

Lo que ahora sigue es tratar de que se aplique de la manera más justa posible, o sea según la mejor interpretación que su marco normativo permita.

Y lo que nos parezca inconveniente, sólo nos queda explicitarlo, para tratar de provocar la reflexión de nuestros lectores. Confiamos en el futuro, en lo que va a hacer la generación que ahora es joven. Por eso nos hemos dedicado a la docencia.

## **2. MÉTODO DE ANÁLISIS**

### **2.1. Conceptos generales**

En agosto de 1994 la reforma de la Constitución nacional fue sancionada y entró en vigor.

Han pasado ya más de diez años. El tiempo transcurrido desde entonces debería permitirnos examinar esa reforma tomando alguna distancia de los apasionamientos del momento, de nuestros deseos y decepciones de aquel entonces. ¿Seremos capaces de hacerlo?

---

<sup>2</sup> Caso “Fayt”. Se refería a la cláusula que ponía un límite temporal a la inamovilidad de los jueces, cuando cumplieran 75 años de edad.

No nos animamos a dar una respuesta. Pero, de todas maneras, aunque no logremos alcanzar el resultado deseado, nos parece valioso el esfuerzo deliberado y conciente de intentar echar una mirada imparcial sobre la reforma constitucional producida, reprimiendo --en la medida de lo posible-- nuestras simpatías y antipatías.

Esta búsqueda de imparcialidad se relaciona con un apartamiento de las opiniones personales que hayamos sostenido en aquel entonces, e inclusive de nuestra propia acción política en esa circunstancia. No sería sano opinar sobre la reforma constitucional según su concordancia o discordancia con nuestros deseos o consejos. Pero es una tentación en la que caemos muy fácilmente, casi siempre sin darnos cuenta.

Algo que en especial debemos evitar, por respeto a nuestros lectores, son las predicciones extremistas. Nuestro futuro institucional no será ni el apocalipsis ni un mundo feliz.

Tampoco va a ser una mera consecuencia automática del nuevo texto constitucional. Dependerá de lo que hagamos como conjunto de ciudadanos, lo queelijamos, lo que aprobemos y apoyemos, lo que rechacemos o resistamos.

Cualquier examen global de la reforma constitucional que concluyese en un “todo bien” o en un “todo mal” sería poco confiable, porque estaría exhibiendo las consecuencias de mirar a la reforma a partir de un prejuicio.

Tratemos, pues, de analizar el tema con la mayor racionalidad posible.

## **2.2 Síntesis**

El trabajo que aquí encaramos parte de la base de tener por conocidas nuestras ideas sobre el sistema político de la democracia constitucional y sus principios, así como las características de un gobierno positivo para ese sistema político, y las de un Congreso que también lo sea. Ya hemos expuesto estas ideas en varios trabajos anteriores, no se justifica repetirlos.

Con ese punto de partida, el método de trabajo que proponemos para poder llegar a evaluar la reforma constitucional (o partes de ella) con relación al sistema democrático, consta de los siguientes pasos:

- Primero: Examinar las reformas constitucionales concretas de 1994 (o una parte de ellas), comenzando con la descripción más objetiva posible.

- Segundo: Evaluar esas reformas (o la parte seleccionada) en función del sistema político de la democracia constitucional, mediante la referencia a las notas que la caracterizan. Éste es el punto de llegada del camino intelectual emprendido.

Digamos anticipadamente que si a alguien no le gustan las conclusiones, de todas maneras puede servirle el panorama de las reformas que afectan al Congreso de la Nación.

Aunque en realidad este trabajo está centrado más bien en las reformas al Senado Nacional, que fue la cámara más afectada.

Los capítulos que siguen se destinan al desarrollo de estas tareas.

### 3. LA REFORMA DEL CONGRESO

#### 3.1. Una reforma amplia

La reforma constitucional de 1994 fue muy amplia. Inclusive han sido afectadas normas de la primera parte de la Constitución Nacional, cuyos textos no fueron reformados expresamente, pero han quedado implícitamente modificados por las normas nuevas o por las reformadas.

En la reforma hay unos cuantos asuntos referidos al Congreso Nacional. Podríamos decir que la reforma afectó al Congreso en tres aspectos: su *composición*, sus *atribuciones* y su *funcionamiento*<sup>3</sup>.

Cada uno de estos rubros será tratado por separado en las siguientes secciones de este capítulo. Valga aclarar que no se incluyen aquí los asuntos que afectan exclusivamente al Senado, los cuales quedan diferidos para el capítulo siguiente.

---

<sup>3</sup> Una primera exploración de este asunto la hemos hecho antes de la reforma constitucional, sobre la base de los contenidos previstos por la ley 24.309. Se trataba de una conferencia titulada "*El Poder Legislativo en la reforma constitucional*", dada en abril de 1994 en la ciudad de Paraná, formando parte del ciclo "*Constitución y reforma. Síntesis de Historia y Derecho*", organizado por la Cámara de Diputados de la Provincia de Entre Ríos, la Municipalidad de Paraná y el Instituto Nacional de Enseñanza Superior de Paraná.

Se cumplió en esa ocasión con la finalidad de dar difusión a los contenidos de la reforma constitucional proyectada. Pero la inminencia de la reforma aconsejaba postergar la redacción de una versión escrita hasta que la nueva Constitución estuviera formalmente sancionada.

El tiempo pasó, y tal versión escrita quedó pendiente. Sin embargo, siempre en un plano puramente descriptivo, algo del asunto mencionamos en nuestro trabajo "*El Reglamento por venir*", en la obra de Beatriz M. Grosso, María Alejandra Svetaz y otros, *Manual de práctica parlamentaria*, Edición del Instituto Ciencia y Técnica Legislativa, Bs.As., 1995, cap. VII, ps. 64/66.



### 3.2. Composición del Congreso

En cuanto a la *composición del Congreso*, la reforma constitucional modifica solamente al Senado, cuyo perfil resulta ahora sustancialmente diferente. Sobre este punto entraremos en detalle más adelante.

### 3.3. Atribuciones del Congreso

En cuanto a las *atribuciones del Congreso*, entre las innovaciones de la reforma constitucional de 1994 pueden citarse las siguientes:

(a) la regulación constitucional expresa de los decretos de necesidad y urgencia, la legislación delegada y la promulgación parcial de leyes, que incluye la creación de la Comisión Bicameral Permanente encargada de recibir y evaluar estos actos del Poder Ejecutivo <sup>4</sup>.

(b) las relaciones con el jefe de Gabinete de Ministros, que incluyen:

- la concurrencia periódica del jefe de Gabinete de ministros, ante una y otra Cámara, para informar sobre la marcha del gobierno.

- la introducción, tratamiento y decisión de las Cámaras sobre las "mociones de censura", que pueden llegar a producir la remoción del jefe de Gabinete de Ministros <sup>5</sup>.

(c) la reducción del ámbito del juicio político (atribución del Congreso), en cuanto a los magistrados judiciales. Han quedado fuera de él los jueces nacionales de los tribunales inferiores de la Nación, para quienes se ha establecido un procedimiento de enjuiciamiento distinto, ante otros órganos.

(d) en materia de derechos humanos, Derecho Internacional Público, integración internacional y organismos supranacionales las novedades son importantes. Estas novedades, por un lado, reducen las competencias del Congreso, al establecer como limitaciones a las leyes los contenidos de los tratados internacionales de derechos humanos de jerarquía internacional y la superioridad jerárquica de los tratados sobre las leyes. Pero por el otro lado parecen ampliarlas, al abrir posibilidades que antes la Constitución no permitía o eran asuntos muy opinables (p.ej., delegación de atribuciones estatales en favor de organismos supranacionales, algo así como una "delegación hacia

---

<sup>4</sup> Esta comisión parlamentaria, creada directamente por la Constitución, requiere de regulación más específica por medio de una ley, que hasta la fecha no ha sido sancionada. En consecuencia, esta comisión todavía no se ha constituido ni ha comenzado a funcionar.

<sup>5</sup> Permítasenos expresar nuestro escepticismo con respecto a la utilidad práctica de esta innovación.

arriba”). La especificidad y complejidad de estos asuntos exigen que su estudio sea encarado por los juristas dedicados a estas áreas del Derecho.

(e) los “nuevos derechos y garantías” establecidos en el Capítulo Segundo de la Primera Parte de la Constitución también establecen nuevos límites de contenido a las leyes que el Congreso puede sancionar.

(f) la autonomía de la ciudad de Buenos Aires también reduce las competencias del Congreso, en la medida en que la legislación local sobre la mayoría de las materias ha sido transferida a las autoridades de la ciudad.

(g) otras modificaciones de las competencias del Congreso surgen de las disposiciones nuevas o modificadas en el artículo 75 (el antiguo artículo 67 del texto de 1860), cuyo análisis requeriría un estudio tema por tema.

(h) hay una más clara asignación de competencias en materia de intervención federal a las provincias. Se limita al Poder Ejecutivo a las épocas de receso del Congreso, con obligación de convocarlo simultáneamente para tratar el tema.

### **3.4. Funcionamiento del Congreso**

En cuanto al *funcionamiento del Congreso*, podemos mencionar:

(a) la ampliación del período ordinario de sesiones, de 5 meses por año a 9, y su iniciación de pleno derecho (o por autoconvocatoria) todos los años, en la fecha prevista por la Constitución.

(b) las modificaciones al procedimiento legislativo, entre las que se incluyen:

- la reducción de 5 a 3 de la cantidad máxima de etapas en caso de desacuerdo parcial entre las cámaras.

- la prohibición a la cámara de origen de rechazar un proyecto de ley que vuelve de la cámara revisora con modificaciones, y la de introducirle nuevas modificaciones.

- la posibilidad de delegación en las comisiones de la aprobación en particular de los proyectos de ley<sup>6</sup>.

---

<sup>6</sup> También sobre la utilidad de este punto éramos escépticos. Sin embargo, la potestad ha sido utilizado una vez (una sola) por el Senado de la Nación, para resolver el tratamiento de un proyecto que se había trabado.

- la prohibición de la aprobación tácita o ficta.
- la inserción en el proceso legislativo de formas semidirectas de democracia, como la iniciativa popular y la consulta popular<sup>7</sup>.
- leyes cuya iniciativa recae exclusivamente en una u otra de las Cámaras (además de las tradicionales materias tributaria y de reclutamiento de tropas).
- leyes que requieren mayorías especiales para su aprobación.

Por otra parte, la Constitución incluye ahora disposiciones relativas a la *organización* interna del Congreso o de los organismos a él vinculados. Como ejemplos, podemos citar:

(a) la constitucionalización, en el ámbito del Congreso, de la Auditoría General de la Nación y del Defensor del Pueblo, instituciones ambas existentes antes de la reforma constitucional de 1994, pero solamente sobre base legal.

(b) la Comisión Bicameral Permanente relativa al control de los decretos de necesidad y urgencia, de la legislación delegada y de las promulgaciones parciales de leyes (ya mencionada más arriba).

Baste, por ahora, con este resumen. Lo que sigue ahora es abordar lo específico del Senado.

## 4. LA REFORMA DEL SENADO: RESEÑA

### 4.1. Composición

Como dijimos anteriormente, con motivo de la reforma constitucional de 1994 el perfil del Senado Nacional, en lo que se refiere a su *composición*, resulta ahora sustancialmente diferente<sup>8</sup>. Veamos:

(a) Hay 3 senadores por provincia y 3 por la ciudad de Buenos Aires (en lugar de 2)<sup>9</sup>.

---

<sup>7</sup> De nuevo criticaremos: una buena intención, pero establecida de manera tan restrictiva que casi parece lo contrario: que se las ha querido evitar.

<sup>8</sup> La reforma constitucional previó para este asunto una larga (o larguísima) transición. Pero, finalmente, esa transición está a punto de terminar.

(b) Los senadores son elegidos directamente por el pueblo (en lugar de serlo de manera indirecta).

(c) Los senadores duran 6 años en su mandato (en lugar de 9) <sup>10</sup>.

(d) El Senado se renueva parcialmente cada 2 años (en lugar de cada 3).

(e) Todos los senadores de cada distrito electoral son elegidos simultáneamente <sup>11</sup>.

(f) Las bancas de cada distrito electoral se distribuyen entre los dos partidos políticos que obtengan mayor cantidad de votos en la correspondiente elección (dos para el más votado y una para el segundo).

#### **4.2. Atribuciones y funcionamiento**

Pueden agregarse aspectos que afectan las *atribuciones* y el *funcionamiento* del Senado, que trataremos juntos por su estrecha relación.

(a) Cabe mencionar en primer término al nuevo régimen de designación de jueces nacionales. El mismo ha acotado bastante las competencias del Senado en materia de acuerdos para cargos judiciales, y a lo que ha quedado se le han hecho modificaciones de procedimiento.

Recordemos que el Senado continúa teniendo la competencia de prestar su acuerdo para la designación de los jueces nacionales. Este acuerdo es indispensable para que el Poder Ejecutivo pueda hacer válidamente la designación. Pero hay cambios:

- Para todos los casos la Constitución establece que el acuerdo debe tratarse en sesión pública.

---

El nuevo sistema está en aplicación casi completa a partir del 10 de diciembre del año 2001; y del todo, a partir del 10 de diciembre del año 2005.

<sup>9</sup> Este rubro es el único que fue puesto en práctica de manera inmediata, agregándose un senador por cada Provincia y uno por la Ciudad de Buenos Aires.

<sup>10</sup> Éste es el punto donde el procedimiento de reforma constitucional ha sufrido una mancha. En efecto, al aprobar el proyecto de ley declarativa de la necesidad de la reforma (luego ley 24.309), la Cámara de Diputados --cámara de origen-- había previsto la reducción de la duración de los mandatos senatoriales a 4 años. Cuando el proyecto fue considerado por el Senado, éste suprimió la referencia a los 4 años y, sin devolverlo a la Cámara de Diputados, lo comunicó directamente al Poder Ejecutivo para su promulgación.

<sup>11</sup> En la terminología electoral argentina, "distrito electoral" es la categoría genérica que abarca tanto a las provincias como a la ciudad de Buenos Aires. Cada provincia es un distrito electoral, y la ciudad de Buenos Aires otro.

- Para los acuerdos para cargos de jueces de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, ahora se requiere una mayoría de dos tercios de los miembros presentes; antes no se establecía ninguna mayoría especial.

- Para los demás cargos de jueces nacionales, la Constitución dispone que en la sesión en que se preste el acuerdo debe tenerse en cuenta “la idoneidad de los candidatos”, sin requerirse mayorías especiales. Pero esto no es lo principal del asunto. Nos parece que lo central es otra cosa, que no resulta de una modificación expresa de los textos constitucionales relativos al Senado, pero que, de hecho, lo afecta bastante. Vamos a analizar el asunto en el próximo capítulo, al hacer la evaluación de los cambios producidos por la reforma constitucional de 1994.

(b) En otro sentido, la reforma constitucional ha reservado para el Senado el carácter de cámara de origen para la ley convenio de coparticipación federal y las “leyes de crecimiento armónico”. Esto le da mayores competencias que antes. Pero como contrapartida, la reforma constitucional ha reservado para la Cámara de Diputados ser la cámara de origen en las leyes vinculadas con las formas semidirectas de democracia: iniciativa popular y consulta popular decisoria.

## **5. LA REFORMA DEL SENADO: EVALUACIÓN**

### **5.1. La composición del Senado**

En primer lugar, nos parece que la *elección directa* de los senadores nacionales contribuye muy positivamente a fortalecer las instituciones de la democracia.

Hasta la reforma constitucional de 1994 se mantenía el régimen de elección indirecta para presidente y vicepresidente de la Nación, así como también para senadores nacionales.

La transformación de estas elecciones en directas, hecha en 1994, nos satisface, y concuerda con la opinión que veníamos sosteniendo al respecto desde hace muchos años.

En los años inmediatamente anteriores a la reforma constitucional, se produjo una significativa cantidad de casos de elecciones de senadores nacionales, discutibles en cuanto a la regularidad de los procedimientos y de las decisiones adoptadas. Ha habido conflictos institucionales dentro de legislaturas provinciales y entre legislaturas

provinciales y el Senado nacional. Han quedado flotando algunos cuestionamientos sobre la legitimidad de algunos de los senadores incorporados al cuerpo <sup>12</sup>.

Estos problemas se evitarán al ponerse en práctica la elección directa. Porque en una democracia la fuente de legitimidad es la voluntad del pueblo, libremente expresada, y la elección directa asegura que esa voluntad no será desvirtuada por la actuación de intermediarios <sup>13</sup>.

En segundo lugar, la *reducción del mandato senatorial*, de nueve años a seis, pone a los senadores más cerca del pueblo. Porque se suprime la posibilidad de que alguien esté ejerciendo un mandato político otorgado por el pueblo siete o más años atrás, sin haberse sometido de nuevo al pueblo para renovar su mandato. Esta innovación, claramente, hace más democrático al sistema.

Sin embargo, nos parece que, de todos modos, seis años es demasiado tiempo para la época actual. Más positivo habría sido reducir el mandato a cuatro años, como era la decisión de la Cámara de Diputados de la Nación al aprobar el proyecto de ley declarativo de la necesidad de reforma, luego convertido en ley 24.309.

En este punto la reforma constitucional hace más democrático al sistema, pero no lo suficiente. Se perdió una oportunidad. ¿Cuándo tendremos otra reforma constitucional que nos permita volver a discutir este asunto?

La crítica debe recaer conjuntamente sobre el Senado y la Convención Constituyente. El primero votó el proyecto de ley que luego sería la ley 24.309, modificando este punto. Así, dejó la cláusula diciendo “Elección directa de tres senadores [...] por cada provincia y por la ciudad de Buenos Aires, y la reducción de los mandatos de quienes resulten electos”, suprimiendo las palabras “a 4 años” con que terminaba el texto.

Como otra cláusula de la misma ley garantizaba “el respeto de los mandatos existentes”, la abreviación del mandato no afectaba a los senadores entonces en ejercicio, sino a los futuros. No era, pues, un interés personal en cuanto al mandato entonces en vigencia.

---

<sup>12</sup> Digamos, de paso, que estos conflictos han crecido, con respecto a los niveles habituales, después de la reforma constitucional de 1994, en ocasión de la incorporación del tercer senador por cada distrito. Creemos que el régimen de transición establecido por la reforma de 1994, además de muy prolongado, ha sido desafortunado, al mantener mientras tanto las elecciones indirectas.

<sup>13</sup> Lamentablemente, en la primera elección para elegir 3 senadores por la Ciudad de Buenos Aires hubo un conflicto que fue llevado a estrados judiciales. Se discutía sobre la posibilidad de sumar los votos de dos listas integradas por los mismos candidatos, presentadas por distintos partidos políticos, sin formar alianza electoral entre sí. El asunto llegó hasta la Corte Suprema de Justicia de la Nación, en el caso conocido como “Béliz-Bravo”.

La Convención podía reducir el mandato senatorial de los nueve años de la Constitución entonces vigente a una duración menor. Podía elegir cuatro años, seis años, u otro lapso. Eligió seis años.

Nos parece claro que un mandato de nueve años confiere al titular del cargo más poder, más independencia, que un mandato de seis. Y uno de seis más que uno de cuatro.

Se puede pensar que a senadores y a convencionales constituyentes los guió una percepción de la importancia institucional del Senado y de cada uno de los senadores que lo componen. Seguramente consideraron que un mandato más largo que el del presidente de la Nación les garantizaba mayor independencia frente al Poder Ejecutivo; lo cual nos parece cierto.

Sin embargo, debe tenerse cuidado al valorar la “independencia” de los órganos gubernamentales, unos con respecto a otros. Si estamos planteando el principio de la separación de los poderes, ello es positivo para la democracia constitucional, en cuanto hemos señalado al “gobierno controlado” (entre otros modos, por los órganos gubernamentales entre sí) como una de las características de un gobierno adecuado para la democracia constitucional.

Pero si resulta que esta mayor “independencia” se da con relación al pueblo --que tiene que esperar varios años más para tener la oportunidad de reemplazar a ese senador por otro--, en ese caso estaríamos contraviniendo el principio del “gobierno del pueblo”. Y ésta es la característica primera de la democracia constitucional tal como la hemos definido y tal como la queremos.

Estamos convencidos de que los fines son siempre superiores a los medios, y de que así deben ser reconocidos y jerarquizados.

Como consecuencia, el hipotético conflicto entre dos principios axiológicamente positivos debe resolverse haciendo prevalecer el que es finalidad frente al que es un medio para esa u otras finalidades.

Hemos planteado el principio de la separación de los poderes como instrumental para la concreción de la democracia constitucional.

Por lo tanto, la separación de los poderes (medio o instrumento) no puede ser invocada contra el principio del gobierno del pueblo (fin). En caso de conflicto, este último es el que debe prevalecer.

Creemos que en este asunto de la duración del mandato senatorial, este conflicto entre principios se presenta, y, por ende, debería darse prioridad al principio del gobierno del pueblo.

En resumen: positiva para la democracia constitucional la reducción del mandato senatorial de nueve años a seis. Pero más positivo habría sido reducirlo a cuatro años, como deseaba la Cámara de Diputados de la Nación.

En tercer lugar, la reforma constitucional garantiza a los *partidos de oposición* una apreciable cantidad de bancas en el Senado. Esto asegura o amplía el pluralismo político en ese cuerpo. Como consideramos al pluralismo político como uno de los elementos que caracterizan a la democracia constitucional, valoramos como sumamente positiva esta innovación <sup>14</sup>.

Aunque no es el caso actual, durante muchos años el Senado ha sido monocolor (todos los senadores del mismo partido o alianza) o casi monocolor (todos menos uno) <sup>15</sup>.

Por otra parte, ese mínimo de bancas garantizado a la minoría dificulta la formación de mayorías hegemónicas en el Senado.

Con el sistema anterior, si un partido ganaba en todos los distritos, obtenía la totalidad de las bancas. Ahora, en el mismo supuesto, ese partido obtiene solamente dos tercios de las bancas: o sea que, implícitamente, se ha puesto un tope máximo (un “techo”) a la proporción de bancas que puede tener el bloque mayoritario en el Senado.

Por supuesto, tanto antes como ahora, esos topes máximos se reducen tan pronto como la oposición gane los dos senadores de la mayoría en uno o más distritos. Pero, de todos modos, ahora se comienza con un techo bastante más bajo.

La composición más dividida del Senado, además, refuerza el espacio de la oposición cuando hay que tomar aquellas decisiones que requieren mayoría de dos

---

<sup>14</sup> En tiempos recientes se está cuestionando que grupos políticos se separen de su partido y presenten otras listas de candidatos. Este proceder abre las posibilidades de que los tres senadores de una provincia provengan del mismo partido político, con las mismas ideas políticas y afinidades. Consideramos que este planteo debe ser rechazado de plano. El pueblo es quien debe decidir a quienes elige.

<sup>15</sup> Nos referimos a la primera y segunda presidencia de Perón, a la presidencia de Frondizi y al principio de la presidencia de Illia.



tercios (v. gr.: reforma constitucional, tratados internacionales de derechos humanos con jerarquía constitucional, etc.).

Así, se impulsa la búsqueda de mayores consensos con respecto a esos asuntos, y esto también nos parece positivo para el sistema democrático.

Hemos oído críticas a esta innovación por entenderse que daña al federalismo. Limitémonos a decir que no encontramos fundado ese cuestionamiento <sup>16</sup>.

Corresponde, ahora, para completar el análisis de la reforma de la composición del Senado, ocuparnos de la renovación parcial de la Cámara, por tercios cada dos años. Esto no es sino el resultado de mantener el tradicional sistema de renovación por tercios, llevándola a períodos bienales en lugar de trienales, adaptando los períodos a la nueva duración de los mandatos senatoriales.

Con el nuevo sistema van a coincidir las épocas de renovación parcial de ambas Cámaras del Congreso Nacional: cada dos años.

Así se producirán períodos de dos años durante los cuales se mantendrá igual la composición del Congreso, al mantenerse igual la composición de ambas Cámaras.

Esto significa que, bien o mal, al principio de este período bienal (el 10 de diciembre de cada año impar), quedará fijada una relación de fuerzas políticas previsiblemente estable dentro de cada Cámara y en el conjunto del Congreso.

Esta innovación, pues, tiene una ventaja de tipo funcional: la mayor estabilidad y previsibilidad de la acción del Congreso y de sus Cámaras durante el bienio. Eso contribuye, creemos, a la eficiencia gubernamental y del Congreso.

Aunque a veces lo estabilizado podría ser el bloqueo recíproco, siempre es posible encontrar soluciones cuando se sabe que la situación está dada así para dos años, y que hay que gobernar con ese dato durante ese tiempo.

Por otra parte, la renovación parcial de las cámaras es un factor de carácter conservador o estabilizante, que aleja a la cámara respectiva de los cambios de la

---

<sup>16</sup> Se suele argumentar que la división de las bancas senatoriales entre dos partidos afecta la representación de las provincias por quitarle unidad.

Tengamos claro que tal unidad de representación no existía desde que cada senador tiene un voto, y, aun siendo del mismo partido, podía votar uno en favor y otro en contra de un proyecto, como a veces ha sucedido. Además, el sistema permitía que las dos bancas por una provincia fueran ocupadas por senadores de distintos partidos, lo que ha sido frecuente en los años recientes. Mayor probabilidad, por ende, de votos contrapuestos.

preferencia popular. Amortigua el efecto de esos cambios en cuanto a la composición de las cámaras.

En otros países la renovación (de la cámara baja, al menos) es siempre total, salvo en las elecciones de cobertura de vacantes ocasionales. Así es el caso de los regímenes parlamentarios de Europa Occidental (por regla de juego central del modelo político parlamentario), pero también en los Estados Unidos <sup>17</sup>.

Como se comprenderá, preferiríamos la renovación total y simultánea de ambas cámaras. Pero eso no estaba dentro de lo que la Convención Constituyente podía hacer.

La renovación parcial del Senado cada dos años, igual que en la Cámara de Diputados, modifica los calendarios electorales.

Ahora habrá una elección de renovación parcial del Congreso cada dos años, siempre en año impar, y se alternarán una elección sólo de renovación parlamentaria y otra conjunta con la elección presidencial.

En cada bienio habrá un año sin elecciones nacionales, y ése es el primer año de muchos mandatos parlamentarios nuevos.

Al no tener que ocuparse tan intensamente de la faz agonal de la política, se les facilita a los nuevos miembros del Congreso, o de una cámara, la adaptación y el aprendizaje de la nueva función. Esto contribuye a la eficiencia del Congreso y del gobierno, y, en consecuencia, es positivo para la democracia constitucional. Por supuesto, hay que medir sensatamente la importancia de este asunto.

---

<sup>17</sup> Digamos, de paso, que los sistemas electorales de circunscripción uninominal tornan más factibles las elecciones parciales para cubrir una o dos bancas parlamentarias, ya que sólo hay que efectuar elecciones en esas circunscripciones, más pequeñas que nuestros distritos electorales de escala provincial.

## 5.2. Las atribuciones y funcionamiento del Senado

### *(a) Acuerdos para cargos judiciales*

- Carácter público de las sesiones

Durante más de un siglo los acuerdos se prestaban en sesión secreta. Tal práctica comenzó por iniciativa de Sarmiento poco antes de que se tratara el acuerdo senatorial para su propio ascenso a un grado militar. Perduró más de un siglo. Hace pocos años se restableció el carácter público de las sesiones de acuerdos.

Ahora este procedimiento tiene jerarquía constitucional, lo que veda la posibilidad de volver a tornarlo secreto. Es decir que la reforma constitucional, en este punto, consolida la situación jurídica existente, pero cambiada no hacía mucho.

La publicidad de los actos de la preparación de la voluntad estatal es indispensable, para que el gobierno pueda ser “controlado” en el sentido expresado más arriba: control del pueblo y de la opinión pública.

Estos controles, no estrictamente jurídicos sino estrictamente políticos, tienen valor porque funcionan. La presión del pueblo sobre los gobernantes no es negativa en una democracia constitucional. Al contrario, es algo propio de este tipo de sistema político. El secreto es un modo típico del absolutismo. Lo rechazamos, porque hemos elegido y queremos defender la democracia constitucional.

Por esto, y remitiéndonos a lo dicho antes en este mismo trabajo, entendemos que esta reforma, aunque parezca modesta, también contribuye positivamente para la democracia constitucional.

- Jueces de la Corte: mayoría especial

Cabe aquí también remitirnos a algo ya dicho más arriba. La mayoría de dos tercios de los miembros presentes exige consensos bastante amplios en el Senado.

A partir de la aplicación del sistema de los tercios en la distribución de las bancas de cada distrito, es altamente improbable que el oficialismo (un partido o una alianza de partidos) pueda lograr, por sí solo, esa proporción de bancas. La necesidad de consensos, la casi imposibilidad de imponer una mayoría propia, aporta favorablemente al elemento pluralista de la democracia constitucional. En consecuencia, nuestra evaluación de esta reforma es, en principio, favorable.

Sin embargo, no se puede descuidar otro aspecto del mismo asunto. Hay un peligro.

La exigencia constitucional de mayorías muy altas puede producir, en ciertos casos, grandes dificultades o demoras para tomar determinadas decisiones.

Si esto ocurre, se estaría atentando contra la eficiencia del Congreso y, por ende, del gobierno, que la democracia constitucional necesita.

Pero al respecto recordemos lo dicho hace poco sobre los medios y los fines. El pluralismo es un elemento que caracteriza a la democracia constitucional. Si falta o se reduce, no habrá democracia constitucional. En el plano de los principios, debemos preferir el fin, que es el pluralismo.

Por otra parte, tengamos presente que mencionamos un peligro, no una consecuencia automática de las disposiciones constitucionales.

Ese peligro sólo se concretará si no se consiguen los consensos suficientes. El Pacto de Olivos, y todo el subsecuente proceso de reforma constitucional, nos mostraron que la dirigencia política argentina es capaz de alcanzar acuerdos ni siquiera imaginables para nosotros, los profesores de Derecho Constitucional.

En el plano práctico, en último caso, preferimos que haya una vacante en la Corte Suprema de Justicia de la Nación durante un tiempo, hasta que se logre encontrar un jurista alrededor de quien se puedan formar consensos amplios. O, inclusive, que se espere que haya dos vacantes que permitan negociar un equilibrio en la composición de la Corte.

Nos parece eso más conveniente que su alternativa (la vigente hasta la reforma de 1994), que consistía en que el Poder Ejecutivo y la simple mayoría del Senado podían imponer su candidato, cualesquiera fueran sus méritos.

- Jueces de tribunales inferiores

Aquí está, a nuestro entender, el punto central de la modificación de las competencias del Senado. En cuanto a la designación de jueces de los tribunales inferiores de la Nación.

El Senado conserva su potestad de prestar los acuerdos necesarios para que esas designaciones puedan hacerse.

Sin embargo, el Poder Ejecutivo ya no elige a los candidatos a jueces según su exclusivo criterio. Ahora está limitado a elegir dentro de una terna vinculante, propuesta por el Consejo de la Magistratura tras un concurso de selección.

Esto limita al Poder Ejecutivo. Pero, aunque no se vea, también limita al Senado. No de un modo formal. Porque si miramos solamente este plano la situación sigue igual (salvo el carácter público de la sesión, ya tratado). El Senado sólo puede prestar o no prestar acuerdo al candidato propuesto por el Poder Ejecutivo.

El cambio se produce en el plano de la realidad.

Antes, el Senado podía resistir o demorar la prestación de un acuerdo, como un modo --informal, por supuesto-- de negociar con el Poder Ejecutivo la propuesta de otra persona para otro cargo judicial vacante.

Es decir, que el Senado (o la mayoría del Senado, o los senadores encargados de conducir la prestación de acuerdos), a veces, podían lograr que el Poder Ejecutivo --formalmente: por propia iniciativa-- propusiera a un candidato impulsado por el Senado.

El Senado tenía, de hecho, mediante la potestad de acuerdos, la posibilidad de proponer sus propios candidatos para cargos judiciales. Ahora esa posibilidad se ha acabado, al no tener el Poder Ejecutivo la amplísima libertad de selección de candidatos a jueces que antes poseía.

Creemos que esta nueva situación ayudará a que los acuerdos se presten en función de las aptitudes del candidato, sin interferencias de negociaciones por otros cargos.

Por otra parte, y a pesar de que el Senado conserva su potestad de negar los acuerdos pedidos por el Poder Ejecutivo, su discrecionalidad se ve limitada (políticamente) por el hecho de que el candidato cuyo acuerdo se pide haya surgido de un concurso.

Si los concursos son confiables, le será difícil al Senado negar acuerdos. Precisamente por el control de la opinión pública y del pueblo, a partir del carácter público de las actuaciones.

Todo lo dicho en este rubro conduce a una conclusión favorable sobre esta reforma. Y, en principio, ésta es nuestra opinión <sup>18</sup>.

*(b) Otros aspectos*

En el procedimiento legislativo, en caso de desacuerdo parcial entre cámaras, con respecto a un proyecto de ley determinado, la cámara de origen tiene alguna ventaja en cuanto a la posibilidad de prevalecer sobre la otra cámara <sup>19</sup>.

En esto el Senado ha ganado la exclusividad de la iniciativa (que antes no tenía) en algunos asuntos, pero ha quedado excluido de ella en otros.

Entendemos que por ahora no es posible hacer una evaluación sobre estas innovaciones de la reforma constitucional de 1994. Habrá que ver cómo funcionan las instituciones.

### **5.3. Síntesis final**

Si puede repasar este capítulo observando la evaluación hecha de cada uno de los distintos aspectos considerados. Así podrá concluirse que, en conjunto, el autor tiene opinión favorable a las reformas hechas al Senado de la Nación por la reforma constitucional de 1994. Así es.

Ello no autoriza a suponer una opinión igualmente favorable con respecto a los demás temas de esa reforma constitucional o al conjunto de ella. Ni tampoco una opinión contraria.

Cada asunto debe ser estudiado en sí mismo. En un trabajo intelectual serio no puede haber conclusiones de rebote, referidas a temas no estudiados.

No obstante, un lector atento tal vez podría imaginar las conclusiones a las que llegaría el autor si abordara un trabajo similar sobre algún otro tema de la reforma constitucional de 1994. ¿Cómo? A partir de los valores declarados y asumidos por el autor, y aplicando su método de razonamiento.

---

<sup>18</sup> Hay, sin embargo, algo que comentar, y eso se hace, por separado, en el capítulo que sigue.

<sup>19</sup> Por eso, cuando puede elegir, el Poder Ejecutivo elige aquella Cámara cuya composición o actitud es más favorable a sus propósitos.

## 6. UNA DIGRESIÓN

En lo que respecta al tema del nuevo procedimiento de selección de los jueces nacionales de los tribunales inferiores, algunos estudiantes de la carrera de Ciencia Política nos han hecho en clase un cuestionamiento. Lo consideramos válido, y, por lo tanto, estimamos que no debe ser omitido.

Permítasenos por ello apartarnos en este capítulo de los temas del Senado. Por eso lo titulamos “digresión”.

El planteo gira alrededor de la *legitimidad* de los protagonistas de la primera etapa del proceso de designación de los jueces, que limita mucho el ámbito de decisión de los actores de las etapas siguientes.

En efecto, según las leyes 24.937 y 24.939, el Consejo de la Magistratura se integra con 20 miembros, de los cuales 8 son legisladores (4 senadores y 4 diputados), un representante del Poder Ejecutivo, 5 jueces, 4 abogados y 2 académicos..

A los diputados y senadores les reconocemos la legitimidad resultante de la elección popular, que en el sistema político de la democracia constitucional se corresponde o instrumenta con el principio del gobierno de pueblo. El representante del Poder Ejecutivo recibe, indirectamente, algo de la legitimidad de quien lo designa. Ésta se podría extender, en alguna medida, a los jueces, designados por el Poder Ejecutivo con acuerdo del Senado.

Pero: ¿qué legitimidad poseen los abogados y académicos que integran el Consejo de la Magistratura?

Para nosotros, los abogados, éste es un planteo duro. Hasta podemos tomarlo como un agravio. Quien hace esta pregunta nos está insinuando su respuesta: ninguna legitimidad. Porque si hubiera encontrado alguna, no tendría sentido formular la pregunta, bastaría con expresar directamente la conclusión.

A pesar de todo, debemos reconocer que quien hace este cuestionamiento merece una respuesta.

El mismo grupo de estudiantes encontró algo: una legitimidad racional-normativa, en cuanto la Constitución nacional así lo dispone. Claro que esto solamente traslada la pregunta: ¿por qué es legítimo este contenido de la Constitución nacional?

Digamos, para empezar, que la legitimidad de los titulares de esos cargos deriva de la elección hecha democráticamente dentro de una comunidad profesional específica, más reducida que la comunidad nacional (el pueblo argentino). El problema, pues, pasa a ser cuál es la legitimidad de esas comunidades profesionales para participar en la toma de determinadas decisiones estatales, en condiciones mejores que el resto de los ciudadanos argentinos. ¿Estamos ante una representación funcional o corporativa?

Se habla de representación corporativa cuando las personas surgidas de esa manera sustituyen a los representantes del pueblo. Como éste no es el caso, ya que los abogados y académicos solamente acompañan a los representantes del pueblo, formando juntos el cuerpo que toma las decisiones, se puede hablar de representación funcional.

¿Aceptamos la representación funcional como complemento de la representación política en un sistema democrático? En principio, sí, puede aceptarse mientras el espacio que ocupe sea el de un complemento, o sea, que no llegue a prevalecer en la formación de los órganos del Estado.

Los abogados y profesores no hemos sido elegidos para tales cargos o funciones por el voto popular; en consecuencia, no podemos atribuirnos --en cuanto comunidades-- una legitimidad de origen democrático. Podríamos reclamar la legitimidad de la representación funcional: una legitimidad del conocimiento o del mayor interés en esa materia, pero con prudencia, porque la extralimitación en este argumento conduce a la justificación de la tecnocracia.

Por otra parte, recordemos que los autores, además de la *legitimidad de origen* (la vista hasta ahora), nos hablan de la *legitimidad de ejercicio* y de la *legitimidad de fines*.

Los abogados y académicos no podemos atribuirnos la titularidad de fines mejores que los de los representantes del pueblo, porque ése es el camino para todas las autocracias.

Nos queda la legitimidad de ejercicio.

Que este grupo mixto desempeñará la función de seleccionar a los jueces nacionales mejor que lo que lo hacían los órganos previstos constitucionalmente antes de la reforma de 1994, eso es algo que, por ahora, no pasa de una suposición. Una suposición razonablemente fundamentada, pero sujeta a verificación en la práctica.



Creemos que así ocurrirá. Dentro de unos años, la composición de una magistratura nacional objetivamente superior a la actual, será la prueba contundente del buen funcionamiento de los mecanismos previstos por la Constitución de 1994. Y entonces podremos reivindicar, con firmeza, una legitimidad de ejercicio que todavía no nos hemos ganado <sup>20</sup>.

## 8. COMENTARIOS ADICIONALES

Los resultados de todo este análisis pueden parecer escasos con relación a tanto trabajo metodológico previo.

También puede pensarse que las conclusiones son tan sencillas que podía haberse arribado a ellas directamente, sin necesidad de diseñar un método de análisis tan detallado, tan pesado de llevar a cabo.

Alguien podría decir: ¡tanto ruido y tan pocas nueces!

Está bien. Lo aceptamos. Reconocemos que no somos capaces de saltar etapas y llegar rápido a las conclusiones. Nuestro trabajo intelectual siempre es así: lento y fatigoso. Los resultados suelen ser magros.

Estamos de acuerdo en que las conclusiones de un razonamiento serán válidas si las premisas son acertadas y todas las inferencias son correctas. Y si no, no.

Además, si el razonamiento ha sido correcto, de todos modos las premisas son las que fijan los límites de la validez de las conclusiones, en la medida en que éstas se apoyan en aquéllas.

Por eso, al mostrarse todo nuestro razonamiento, desde su principio, el lector puede tener conocimiento de las premisas adoptadas, ya que ellas han sido explicitadas y enunciadas.

---

<sup>20</sup> Lo dicho vale también para el Jurado de Enjuiciamiento, que comparte con el Consejo de la Magistratura el procedimiento de remoción de los jueces nacionales de los tribunales inferiores. No vamos a tratar aquí el asunto de la sustitución del régimen de juicio político por el nuevo sistema de enjuiciamiento de magistrados, por una razón metodológica: eso afecta a ambas Cámaras del Congreso, y no solamente al Senado.

Además, al contarle todo el procedimiento, paso a paso, también le estamos ofreciendo una buena oportunidad para revisar críticamente la solidez de las inferencias realizadas en cada etapa.

Para terminar, confesemos que nos interesa mucho fomentar el desarrollo de hábitos de lectura crítica. Más que obtener la aprobación de nuestras opiniones. Por eso, algo importante habremos logrado si los lectores se abocan a una crítica de alta racionalidad, inclusive si resulta en contra de las conclusiones de nuestro propio trabajo.

También podemos guardar la esperanza de que a algún lector le parezca útil el método de análisis diseñado, aunque considere que ha sido llevado a la práctica con errores. Y si --con las necesarias correcciones o adaptaciones-- las herramientas intelectuales construidas le sirven para pensar otros asuntos, mejor todavía.

### III

## LOS BLOQUES PARLAMENTARIOS \*

### Sumario:

1. Concepto
2. Origen histórico
3. ¿Número mínimo de integrantes?
4. Funcionamiento interno. Reglamento
5. Beneficios de los bloques
6. Beneficios parlamentarios
7. Beneficios administrativos y financieros
8. La disciplina de bloque
9. La pertenencia de las bancas
10. Conclusiones

### 1. CONCEPTO

Los bloques parlamentarios son grupos de miembros de un cuerpo parlamentario, voluntariamente unidos para actuar en común, de manera permanente, en el cuerpo parlamentario <sup>21</sup>.

#### 1.1. Grupo de legisladores

Lo primero que debe verse claro es que los bloques parlamentarios (en adelante, simplemente "los bloques") están integrados por *miembros de un cuerpo parlamentario determinado*, y *solamente* por ellos. P.ej. los bloques de la Cámara de Diputados de la Nación están integrados exclusivamente por diputados nacionales en ejercicio. Los asesores, funcionarios y empleados del bloque colaboran con las actividades del bloque o de sus integrantes, pero no forman parte del bloque.

Ningún legislador puede formar parte de más de un bloque al mismo tiempo <sup>22</sup>.

---

\* El presente trabajo fue publicado originalmente en "El Derecho", Bs.As., Suplemento de Derecho Constitucional, 3 de noviembre de 2003, págs. 8/11.

<sup>21</sup> En nuestro país el término "legislador" se utiliza como categoría genérica para referirse a los miembros de los cuerpos parlamentarios: diputados, senadores, convencionales constituyentes, etc. En ese sentido se usará en este informe.

<sup>22</sup> A veces suele dar lugar a dudas la situación de los "sub-bloques" y de los "interbloques". Los primeros son grupos de legisladores pertenecientes a un mismo bloque que acuerdan actuar conjuntamente dentro

Pero un legislador puede no integrar ningún bloque. En este último caso, será considerado un legislador “independiente”<sup>23</sup>.

¿Hay un número mínimo de legisladores que sea necesario para poder formar un bloque? Esto se verá más adelante<sup>24</sup>.

## 1.2. Voluntariedad

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

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

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

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

Para incorporarse a otro bloque ya existente hace falta la conformidad (aceptación) de los integrantes del bloque que ya forman parte de él<sup>25</sup>.

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

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

---

del bloque. Los segundos son acuerdos entre bloques para actuar conjuntamente o separadamente según las conveniencias circunstanciales de hacerlo de un modo u otro. Esta modalidad, de origen relativamente reciente, merecería un estudio más específico.

<sup>23</sup> En la práctica esto es poco frecuente, pero algunos casos se dan. Así, p.ej. en la Convención Nacional Constituyente de 1994, el Dr. Iván J. M. Cullen --conocido profesor de Derecho Constitucional-- fue elegido convencional constituyente por el pueblo de la Provincia de Santa Fe, formando parte de la lista del partido Ucedé, a la que había sido incorporado como candidato extrapartidario. (Cullen era el primero de la lista de ese partido en la Provincia de Santa Fe, y su banca fue la única que obtuvo esa lista.) Cuando se inicia la Convención se forma el bloque Ucedé, y Cullen opta por no incorporarse a ese bloque, quedando como convencional independiente, es decir sin pertenecer a ningún bloque.

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

<sup>24</sup> Ver infra, capítulo 3.

### 1.3. Finalidad

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

Por eso conviene formar parte de un bloque.

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

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

A veces un legislador, que no forma parte de un partido político, se integra al bloque correspondiente a los legisladores de ese partido <sup>26</sup>.

Otras veces legisladores de un mismo partido político forman dos o más bloques <sup>27</sup>.

La cuestión, entonces, es que haya voluntad de actuar en común. El Reglamento de la Cámara de Diputados de la Nación requiere “afinidad política”, pero la existencia real de tal afinidad no es controlada por nadie más que los propios interesados: ni por la Cámara, ni por la presidencia de la Cámara ni por los otros bloques <sup>28</sup>.

---

<sup>25</sup> Como en un club deportivo: el aspirante a socio necesita ser aceptado por las autoridades del club.

<sup>26</sup> Así ocurrió, hace pocos años, con el Dr. René H. Balestra --excelente profesor de Derecho Constitucional--, quien es socialista y fue elegido diputado nacional por la Provincia de Santa Fe en la lista del partido Unión Cívica Radical, a la que había sido incorporado como extrapartidario. Desde que asumió el cargo se incorporó al Bloque Radical, y como integrante de ese bloque actuó durante todo su mandato.

<sup>27</sup> Hacia 1986 aproximadamente en la Cámara de Diputados de la Nación llegó a haber hasta 6 bloques formados por diputados pertenecientes al Partido Justicialista: además del Bloque Justicialista estaban el Bloque Unidad Justicialista, el Bloque Peronista 17 de Octubre, el Bloque Peronista, el Bloque Frejuli de Catamarca y el Bloque Frejuli Bs.As-MID. Hacia 1990, además del Bloque Justicialista estaban el Bloque Movimiento Peronista y el Bloque Afirmación Peronista. Fuente: MOLINELLI, N. Guillermo, PALANZA, M. Valeria, y SIN, Gisela: “*Congreso, presidencia y justicia en Argentina*”, CEDI - Fundación Gobierno y Sociedad & Temas Grupo Editorial, Bs.As., 1999, 732 págs.; lo citado, págs. 277/278, cuadro 2.115.

<sup>28</sup> Lo que podrían cuestionar otros bloques es la denominación elegida por el nuevo bloque, p.ej. si se presta a confusión o utiliza símbolos partidarios. En un caso así, la Cámara tendría que decidir el planteo, que recordemos no puede versar sobre la existencia del bloque sino solamente sobre su nombre. En el caso de los bloques de diputados justicialistas citados en la nota anterior, no hubo cuestionamientos.

## 1.4. Permanencia

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

## 2. ORIGEN HISTÓRICO

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

### **3. ¿NÚMERO MÍNIMO DE INTEGRANTES?**

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

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

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

En el parlamento español, en su cámara baja el número mínimo es de 15; como alternativa, pueden ser 5 si en la elección las formaciones políticas que lo quieren componer han obtenido determinado porcentaje de los votos <sup>29</sup>.

---

<sup>29</sup> Conf. Reglamento del Congreso de los Diputados de España, de 1982, art. 23. Publicado en "Revista de Derecho Parlamentario", Bs. As., 1987, N° 1, págs. 55/127; el art. 23, en pág. 63. En España la denominación de estas entidades es "grupo parlamentario".

El Reglamento de la Cámara de Diputados de la Nación establece un mínimo de 3: “Los grupos de *tres o más diputados* podrán organizarse en bloques de acuerdo con sus afinidades políticas”<sup>30</sup>.

Sin embargo, a continuación de lo transcrito, tras punto y seguido dice: “Cuando un partido político existente con anterioridad a la elección de los Diputados tenga *sólo uno o dos diputados* en la Cámara, podrán ellos asimismo actuar como bloque”<sup>31</sup>. Se nos ocurre que esta disposición originalmente debía referirse a los bloques existentes en la Cámara antes de la elección, que en una elección de renovación parcial de la Cámara perdieran parte de sus bancas. Sin embargo, por lo menos desde 1983 (seguramente desde antes) se la aplica con gran flexibilidad, de manera tal que en la práctica existe una gran cantidad de bloques de uno o dos diputados.

Hace unos años, en una obra de varios autores, un estudioso de los temas parlamentarios propuso aumentar el número mínimo de miembros de los bloques, tomando ejemplo de parlamentos extranjeros<sup>32</sup>. Para encontrar un cuestionamiento no hubo que esperar ni siquiera la publicación: en la misma obra le replica otro autor, miembro de un partido político pequeño, es decir con interés político partidario en el asunto<sup>33</sup>.

#### **4. FUNCIONAMIENTO INTERNO. REGLAMENTO**

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

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

---

<sup>30</sup> Reglamento, texto ordenado en 1996, art. 55; subrayado nuestro.

<sup>31</sup> *Ibidem*.

<sup>32</sup> RAGUCCI, Alfredo F. M.: “*Propuestas para el fortalecimiento del Poder Legislativo*”, en: HERRERA, Juan Carlos, RAGUCCI, Alfredo F. M. y otros: “*Propuestas para el fortalecimiento del Poder Legislativo*” (igual título que el trabajo citado), El Cid Editor, Bs.As., 1983, págs. 51/65; el tema bloques en el punto 1.3.(2), págs. 55/56.



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

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

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

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

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

Hacia adentro del bloque (limitándonos ahora a los bloques grandes), podremos observar que con regularidad se realizan reuniones de bloque. En ellas se eligen autoridades y se van tomando decisiones de bloque, que después cada uno de sus integrantes ejecutará en el recinto o en las comisiones: p.ej. votar a favor o en contra de tal proyecto de ley, facilitar el quórum para la sesión o tratar de impedirlo, demorar un asunto o tratar de acelerarlo, etc. Los problemas del cumplimiento o no de lo decidido en estas reuniones serán tratados más adelante.

## **5. BENEFICIOS DE LOS BLOQUES**

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

---

<sup>33</sup> EROLES, Carlos: “*Bloques parlamentarios y representación política*”, en: HERRERA, Juan Carlos, RAGUCCI, Alfredo F. M. y otros: *op. cit.*, págs. 131/139.

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

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

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

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

## **6. BENEFICIOS PARLAMENTARIOS**

Los beneficios parlamentarios pueden consistir en:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

En el debate en general de un asunto los miembros informantes de los dictámenes de comisión, el autor del proyecto y los representantes de los bloques pueden hablar durante 30 minutos; los "demás diputados", solamente 10 minutos <sup>34</sup>.

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

## **7. BENEFICIOS ADMINISTRATIVOS Y FINANCIEROS**

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

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

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

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

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

Ese dinero no lo recibe el bloque para su libre disponibilidad: su monto funciona como una unidad de cuenta. El bloque puede tener mayor o menor cantidad de personal según cómo distribuya el monto de dinero que le corresponde: a mayores sueldos, menor cantidad de empleados. El bloque no puede asignar cualquier sueldo a su arbitrio: debe ubicar a sus empleados en alguna de las categorías existentes en el escalafón del personal del Congreso, que van desde la 1 --la más alta-- hasta la 14 --la más baja--. Para poder hacer una comparación con el personal de los organismos

---

<sup>34</sup> En el año 2002 se presentó un proyecto de modificación del Reglamento tendiente a abreviar esos plazos, especialmente los correspondientes a los representantes de bloques. Se dejaba de lado el principio de igualdad de los bloques, asignando a los bloques distinto tiempo según la cantidad de integrantes (a menor cantidad de integrantes, menor tiempo para hablar). Dicho proyecto no fue aprobado.

permanentes de la Cámara, puede ser útil señalar que la categoría 1 es la que tienen los Directores de la Cámara (es decir los titulares de las Direcciones), la categoría 2 corresponde a los Subdirectores, la 3 a Jefes de Departamento, la 4 a los Jefes de División.

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

El bloque propone la designación de sus empleados y el presidente de la Cámara verifica que no se haya excedido el monto correspondiente. Si ese límite se ha cumplido, el presidente de la Cámara hace las designaciones por medio de una resolución <sup>35</sup>.

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

Hay otras ventajas administrativas o financieras otorgadas por la Cámara a los bloques en cuanto tales, es decir además de lo que reciben los diputados directamente. Los bloques tienen oficinas en el Palacio del Congreso o en los edificios anexos, con su equipamiento, salas de reuniones (esto último solamente los bloques mayores). Se dice que también reciben fondos reservados, de cuyo gasto no deben rendir cuentas <sup>36</sup>.

Algunos estudiosos (entre ellos un profesor de Derecho Constitucional que ha sido diputado nacional) han planteado que estos beneficios administrativos o financieros otorgados a los bloques funcionan como alicientes para la constitución de muchos bloques de escaso peso político, con el resultado de la atomización política de la Cámara <sup>37</sup>.

---

<sup>35</sup> Las resoluciones del presidente de la Cámara son actos administrativos, y cada una lleva un número identificatorio.

<sup>36</sup> Algunos datos sobre los beneficios administrativos y financieros de los bloques pueden haber sido modificados recientemente. Preferimos mantener el texto redactado hace un tiempo, para tratar de dar una visión amplia sobre las actividades y medios disponibles por parte de los bloques. Pero avisando al lector, como en esta nota se hace.

<sup>37</sup> Nos referimos al Dr. Jorge H. Gentile, en su exposición en el Encuentro de Estudios Parlamentarios realizado en la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires, Bs.As., 1997.

Pero también se reconoce que los bloques pequeños necesitan un trabajo de apoyo administrativo y de asesoramiento proporcionalmente mayor que los bloques grandes, porque éstos logran “economías de escala” al realizar una sola vez determinadas tareas que luego son aprovechadas por mayor cantidad de diputados (p.ej. recopilación de información para estudiar los temas en debate en la Cámara) <sup>38</sup>.

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

Ahora bien: si el tema se mira en un plano mayor, estos asuntos no son sino manifestaciones de los irresueltos problemas del financiamiento de la actividad política. Se hacen visibles al observar los bloques parlamentarios, pero pertenecen a una dimensión mucho más amplia.

## **7. LA DISCIPLINA DE BLOQUE**

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

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

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

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

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

---

<sup>38</sup> Esto lo ha puesto de manifiesto muchas veces el Dr. Héctor Pérez Bourbon en sus clases sobre temas parlamentarios en diversos ámbitos, tanto en universidades como en cursos realizados en el Congreso

La historia parlamentaria reciente muestra unos cuantos casos de legisladores que han abandonado un bloque cuando ya no compartían las grandes líneas de las decisiones a adoptar en el cuerpo parlamentario <sup>39</sup>.

Hay también unos cuantos ejemplos de legisladores que no han aceptado la decisión de su bloque y han votado en contra, o no han asistido a la sesión donde se iba a tratar un tema, o se han negado a hablar en el recinto a favor de un proyecto con el que no estaban de acuerdo <sup>40</sup>.

Hay también casos, bien conocidos, en los que los bloques deciden “dejar en libertad de acción” a sus miembros para apoyar o rechazar determinado proyecto <sup>41</sup>. Otro supuesto, que también a veces suele producirse, es el de que --sin declaración expresa de libertad de acción-- cada legislador vote lo que prefiera <sup>42</sup>.

Estas situaciones nos tienen que servir para entender mejor el asunto: si el bloque da esta libertad de acción, es porque en el bloque se sabe que ni la posición a favor ni la posición en contra, ni ninguna posición intermedia, va a ser cumplida por los legisladores integrantes del bloque. Ante la imposibilidad, se da libertad de acción <sup>43</sup>.

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

\* \* \*

Por otra parte, es cierto que a veces los legisladores apoyan posturas de su bloque que personalmente no comparten. Pero téngase en cuenta que en estos casos ellos aceptan libremente esa decisión del bloque. Cada legislador tiene sus límites.

---

Nacional y Legislaturas provinciales.

<sup>39</sup> En este rubro, el que más se destaca es el Bloque Justicialista. Véanse los ejemplos citados más arriba, en la nota 6. Puede recordarse también la formación del “Grupo de los 8”, que con el correr del tiempo dio lugar a la creación del Frepaso.

<sup>40</sup> Un par de temas en cuyo debate y votación pueden encontrarse todas estas cosas seguramente son las leyes de “punto final” (Ley 23.492) y “obediencia debida” (Ley 23.521), sancionadas entre 1986 y 1987 respectivamente.

<sup>41</sup> Por ejemplo, la ley de divorcio vincular (Ley 23.515), sancionada en 1987.

<sup>42</sup> Un ejemplo de este modo de accionar fue el tratamiento del asunto en las comisiones de la Cámara de Diputados del proyecto de mayoría de edad a los 18 años en lugar de los 21 actuales. Dicho proyecto no llegó a sancionarse. En las comisiones, los legisladores de varios partidos se dividieron entre los que apoyaban el proyecto y los que lo rechazaban. Con la particularidad de que todos los miembros de una comisión (de todos los partidos) estaban a favor del proyecto, y todos los miembros de otra comisión (también de todos los partidos) estaban en contra. (Agradecemos este dato a Carlos F. Guerrero, experimentado y eficaz funcionario de la Cámara y de la Convención Nacional Constituyente de 1994.)

<sup>43</sup> Excepcionalmente, la “libertad de acción” ha sido parte de la estrategia partidaria para obtener el resultado deseado. Un ejemplo puede ser la Ley 14.557, de universidades privadas, llamada “Ley

Cuando se llega al punto en que la decisión mayoritaria de su bloque contraría sus principios o valores, no acompañan.

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

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

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

\*

\*

\*

---

Domingorena", en 1958. Obsérvese, de paso, que el mismo instrumento puede ser utilizado unas veces para un fin y otras veces para el fin contrario.



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

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

## **9. LA PERTENENCIA DE LAS BANCAS**

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

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

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

En último caso, si no tuviéramos más remedio que entrar en la polémica, diríamos que *las bancas parlamentarias no pertenecen ni al legislador ni al partido: pertenecen al pueblo*. En un sistema democrático, las respuestas a los problemas

concretos que haya que resolver deben buscarse mirando, antes que nada, al pueblo, su voluntad, sus necesidades y sus intereses.

## 10. CONCLUSIONES

Hemos visto que los bloques parlamentarios coordinan la actuación de varios conjuntos de legisladores y vinculan los trabajos preparatorios efectuados en las comisiones parlamentarias con la totalidad del cuerpo parlamentario. Así permiten que las decisiones se tomen deliberadamente, con negociaciones previas entre grupos, con discusiones prolongadas antes de que al asunto llegue al recinto de la Cámara, con acercamiento de posiciones hasta donde eso en cada caso concreto resulte factible

Por lo expuesto llegamos a la conclusión de que *los bloques parlamentarios dan funcionalidad y racionalidad política al funcionamiento de los cuerpos parlamentarios.*

Inclusive es usual que su acción política vaya más allá de lo estrictamente parlamentario, p.ej. cuando actúan como un interlocutor colectivo con el Poder Ejecutivo, o --en otra dirección-- con su respectivo partido político.

Cabe recordar que en años recientes varios partidos políticos han sido creados a partir de una escisión de un bloque parlamentario. En esos casos se dio primero la necesidad de apartarse de un bloque parlamentario con el que ya se compartía poco, y luego la permanencia de esa separación condujo a la formación de un nuevo partido político.

No es aquí el lugar de analizar si la creación de nuevos partidos políticos es algo positivo o negativo. Baste poner de manifiesto que en estos casos el bloque parlamentario proporcionó el espacio o lugar de encuentro institucional que permitió que aparecieran las coincidencias de algunos dirigentes políticos entre sí y las diferencias con otros grupos políticos.

Sirvan estos párrafos finales para reconocer el hecho de que los bloques parlamentarios desempeñan funciones plurales, que en conjunto exceden bastante los límites de lo puramente parlamentario.

\*

\*

\*

Y para terminar compartamos una duda, no exenta de temores. Quienes atacan a los bloques parlamentarios, quienes parecen desear un funcionamiento parlamentario sin bloques: ¿No aspirarán a lograr una política sin partidos políticos?

Si ésta es la situación, lo que corresponde es afrontar el desafío de pensar lealmente el planteo principal, un sistema político sin partidos políticos o con los partidos políticos con sus funciones muy reducidas. Vayamos al asunto central, sin dejarnos llevar por cuestionamientos laterales sobre los defectos, verdaderos y falsos, del funcionamiento de los bloques parlamentarios. Y debemos tener presente que si queremos reducir el papel de los partidos políticos, ese poder que queremos quitarles se lo tendremos que dar a otros. ¿A quiénes?

## REFERENCIA BIBLIOGRÁFICA COMPLEMENTARIA

Área temática

CONGRESO, PARLAMENTO y DERECHO PARLAMENTARIO

**FERMÍN PEDRO UBERTONE**

**TRABAJOS PUBLICADOS**

- 1.- *"Perfil de un Congreso para la democracia constitucional"*, en: HERRERA, JUAN CARLOS, RAGUCCI, ALFREDO F.M., y otros: "La reforma parlamentaria. Propuestas para el fortalecimiento del Poder Legislativo", El Cid Editor, Bs.As., 1983, págs. 67/78.
- 2.- *"La organización del poder en el parlamentarismo clásico"*, en: "Lecciones y Ensayos - Segunda Época", Bs.As., 1983, N° 4, págs. 145/161.
- 3.- *"El desprestigio del Congreso argentino: ¿verdad o mentira?"*, en: "El Cronista Comercial" (diario), Bs.As., 29 de marzo de 1984, pág. 6.
- 4.- *"La institucionalización de la oposición"*, en: "La Ley", Bs.As., tomo 1985-A, págs. 1051/1066.
- 5.- *"Rol del parlamento en el sistema democrático"* (relato de comisión), en: "Revista de Derecho Parlamentario", Bs.As., 1988, N° 2, págs. 142/145.
- 6.- *"Parlamento y sistema político"*, en: "Primer Congreso Internacional de Modernización Parlamentaria. Documentos y Conclusiones" (edición trilingüe castellano, inglés y francés), Honorable Congreso de la Nación, Bs.As., 1990, tomo II, págs. 513/526.
- 7.- *"La modernización de la función legislativa"* (relato de comisión), en: "Primer Congreso ...", op. cit., tomo II, págs. 833/839.
- 8.- *"El reglamento de la Convención Constituyente"*, en: "La Ley Actualidad", Bs.As., 22 de febrero de 1994, pág. 4.
- 9.- *"Bentham, Rivadavia y el Reglamento de la Cámara de Diputados de la Nación"*, en: "La Ley Actualidad", Bs.As., 8 de marzo de 1994, págs. 3/4.
- 10.- *"La bibliografía argentina sobre Derecho Parlamentario"*, en: "La Ley Actualidad", Bs.As., 22 de septiembre de 1994, pág. 4.

- 11.- *"La bandera del recinto de la Cámara de Diputados de la Nación"*, en: "La Ley Actualidad", Bs.As., 29 de diciembre de 1994, págs. 1/2.
- 12.- *"El Derecho Parlamentario en las universidades argentinas"*, en: "La Ley Actualidad", Bs.As., 18 de abril de 1995, pág. 4; y en: "Revista de las Cortes Generales", Madrid, 1995, N° 34, págs. 239/245.
- 13.- *"Manual de Práctica Parlamentaria"* (en colaboración con BEATRIZ M. GROSSO, MARÍA ALEJANDRA SVETAZ, MIGUEL ALEJANDRO LUNA y HÉCTOR PÉREZ BOURBON), Instituto Ciencia y Técnica Legislativa, Bs.As., 1995; 149 págs.
- 14.- *"Vocabulario parlamentario argentino"*, Instituto Ciencia y Técnica Legislativa, Bs.As., 1997; 70 págs.
- 15.- *"Bibliografía parlamentaria argentina: las actuaciones parlamentarias"*, en: "La Ley Actualidad", Bs.As., 6 de octubre de 1998, págs. 2/3.
- 16.- *"Derecho Parlamentario: el cuarto intermedio"*, en: "La Ley Actualidad", Bs.As., 11 de marzo de 1999, pág. 4.
- 17.- *"La labor parlamentaria del Dr. Pablo A. Ramella"*, en: "La Verdad", Universidad Católica de Cuyo, San Juan, Año XV, N° 130, noviembre-diciembre de 1998, pág. 3 (versión abreviada por el editor); y en: "La Ley", Bs.As., 17 de marzo de 1999, págs 3/4 (versión completa).
- 18.- *"El Reglamento de la Cámara de Diputados de la Nación. Una mirada general"*, en: "El Derecho", Bs.As., 18 de marzo de 1999, Sección Especial - Derecho Constitucional, págs. 18/20.
- 19.- *"Bibliografía parlamentaria argentina: las memorias"*, en: "La Ley Actualidad", Bs.As., 22 de febrero de 2000, págs. 1/2 y 4.
- 20.- *"El recinto de la Cámara de Diputados de la Nación"*, en: "Foro", Bs.As., mayo de 2000, Año 1, N° 1, págs. 46/57.
21. – *"La reforma del Senado. Reflexiones sobre la reforma constitucional de 1994 y los principios del sistema democrático"*, en: EKMEKDJIAN, Miguel Ángel, y FERREYRA, Raúl Gustavo (coordinadores): "La reforma constitucional de 1994 y su influencia

en el sistema republicano y democrático”, Ediciones Depalma, Bs.As., 2000; págs. 289/319.

22.- *"Atenas: ¿Democracia directa?"*, en: "La Ley Actualidad", Bs.As., 30 de mayo de 2002, págs. 2/3.

23.- *"Atenas: ¿Democracia directa? Apuntes matemático-políticos"*, en: "La Ley Actualidad", Bs.As., 22 de agosto de 2002, págs. 3/4.

24.- *"Los bloques parlamentarios"*, en: "El Derecho", Bs.As., 3 de noviembre de 2003, Sección Especial - Derecho Constitucional, págs. 8/11.

**FERMÍN PEDRO UBERTONE**  
**TRABAJO INÉDITO**

*"Las mociones en el Derecho Parlamentario argentino"*, Bs.As., 2003, 803 págs., en cuatro volúmenes.

(Tesis doctoral presentada en la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires. Aprobada con calificación "Sobresaliente".)