

## NOTA

**ARGENTINA. UN CONGRESO PETRIFICADO Y SUMISO**por **Mario A. R. Midón**

Presidente de la Asociación Argentina de Derecho Constitucional

**RESUMEN**

Se aborda en estas notas el papel del Congreso argentino y la denominada crisis de representación. La conclusión del autor se representa gráficamente en el título de las notas: Un Congreso petrificado y sumiso.

**ABSTRACT**

It is approached in these notes the paper of the Argentinean Congress and the denominated representation crisis. The author's conclusion is represented graphically in the title of the notes: A petrified Congress and submissive.

Precisar cuál es el rol del Congreso Argentino en la hora actual es todo un desafío, al menos si en el análisis se pretenden encontrar los signos funcionales que en la generalidad de los casos suelen detectarse como propios de los órganos colegiados representativos que dicen obrar en nombre del pueblo.

Es cierto que el problema de la crisis de representación no es exclusivamente vernáculo y, también lo es que en la geografía política de casi todos los estados presidencialistas, el Ejecutivo ha capturado significativas cuotas de poder que al tiempo que lo potenciaban, desjerarquizaban de atributos a los órganos deliberativos.

Empero, portando la comunidad del problema con la matriz anotada, el caso argentino ha merecido en el plano doméstico furibundos juicios que llevan a decir que nuestro Congreso representa una “escribanía” del gobierno, para mentar así a un escenario convalidatorio donde todas las iniciativas presidenciales encuentran siempre positivo eco para plasmarse.

Mucho de la cuestión está vinculada a la concepción agonal que, desde hace buen tiempo, uniformó en una sola vertiente las incumbencias del Ejecutivo y del Legislativo. El punto culminante de esa expresión tuvo su cenit en el año 2008, ocasión en que el vicepresidente de la Nación al desempatar con su voto una igualdad suscitada en la Cámara de Senadores, rama legislativa presidida por ese funcionario, fue objeto de descalificantes acusaciones entre las que se predicó la cuasi pertenencia de ese agente al elenco del Poder Ejecutivo y por ende, la incondicional sujeción a las políticas impulsadas por el primer mandatario. Tal registro se daba cuando por imperio de la ley mayor el vicepresidente de la Nación es presidente nato del Senado y suplente presidencial, de modo que se trata de un funcionario que forma parte del Legislativo.

En esa ocasión, la presidente de la Nación propiciaba consagrar en sede legislativa una resolución destinada a gravar con fuertes gabelas la exportación de varios productos agrarios y la iniciativa había suscitado enorme resistencia en los sectores llamados a oblar el tributar, al extremo de que durante varios meses asistimos al panorama de huelgas agrarias, cuya postal más representativa fue la protesta de estos exponentes cortando las rutas más importantes del país.

Mientras en la Cámara de Diputados la iniciativa fue aprobada, el trámite resultó adverso en el Senado, escenario donde en el que, el oficialismo triunfaba regularme en

todas las votaciones, pero en esta se vio obstruido por el desempate vicepresidencial contrario a sus aspiraciones.

Para entender el sentido de ese traspíe debemos precisar que desde el año 2003 la Argentina ha sido gobernada por un matrimonio. Primero Néstor Kirchner, 2003-2007; le sucedió su esposa, Cristina Fernández de Kirchner, 2007-2011 quien revalidó su título en 2011, ocasión en que fue reelecta por una abrumadora mayoría del 54% del electorado.

Común denominador de los lineamientos de estos períodos gubernativos ha sido el de minimizar la actividad legislativa y, recurrir a ella, solo en contados casos o en supuestos en que no existe otra alternativa formal para la producción normativa.

Si como muestra basta un botón debemos recordar aquí que en el año 2010, en ocasión del discurso presidencial realizando la apertura de sesiones del Congreso de la Nación y reunidas ambas cámaras en pleno, la presidenta anunció la emisión del primer Decreto de Necesidad y Urgencia reiterado, primicia formalizada en presencia del titular de la potestad de legislar. Todo, cuando la Constitución Nacional exige como hechos habilitantes para la emisión de este tipo de actos, no solo la concurrencia de un estado de necesidad, sino también el hecho de que se opere una atrofia que imposibilite la deliberación legislativa. Mucho más en el particular caso en que se trataba de repetir un decreto que había sido descalificado cautelarmente por los tribunales. Obviamente que ninguno de esos dos primeros supuestos fácticos concurría en la especie y la novedosa reedición de la medida constituyó, además, una suerte de pito catalán al imperio de los tribunales.

También, es cierto que en la tradición política nacional tan claros lineamientos para el dictado de estos actos, a pesar de hallarse contenidos en la Constitución, nunca han sido definidos con rigurosidad por la Corte y, también lo es, que la cultura legislativa de la mayoría de la sociedad parece preferir como legislador al Ejecutivo, antes que al Legislativo. Ello así, pues en poco más de cuatro años de actividad presidencial Nestor Kirchner emitió 540 Decretos de Necesidad y Urgencia, convirtiéndose en el presidente que mayor número de ellos dictó.

Contabilizando que inmediatamente la sociedad argentina ungió a la fórmula encabezada por su esposa, la afirmación del legislador ejecutivo cobra visos irrefutables con un dato paradójico, y controvertido.

El acontecimiento refleja –como contracara– que la actual presidenta es, con seguridad, la mandataria que luego de la reforma constitucional del 1994, menor número de veces apeló a tan extremo remedio. Y esa excepción tiene varias explicaciones, aunque ninguna gratuita al sistema constitucional.

Uno, que existe un frondoso apartado de leyes dictadas por el Ejecutivo como consecuencia de la delegación legislativa que el Congreso depositara en él, sea por capitulación, haraganería o comodidad de nuestros representantes. Al fin y al cabo, la tarea de verificar si el delegante ejerció la potestad dentro de los límites establecidos es un trámite más que se resuelve inexorablemente por la ley del número y para la cual el derecho, generalmente, es irrelevante.

Otro, que en términos cuantitativos –excepto en el período 2009-2011– la presidenta que hoy nos gobierna ha tenido suficientes mayorías en ambas Cámaras del cuerpo legislativo, hecho que le permite manejar con suficiencia el quórum y hasta holgadas mayorías, de las que depende la suerte de cualquier iniciativa.

Se suma a ello que la ley reglamentaria de los Decretos de Necesidad y Urgencia y de la Legislación Delegada, demanda que para rechazar actos de esa naturaleza exige

sumar la voluntad mayoritaria de ambas Cámaras del Congreso. La inconstitucional sanción que hiere la paridad de las ramas legislativas y, lo que es más, contraviene un principio ordenador del proceso de formación de las leyes en cuya virtud basta con la negativa de una de las Cámaras para que el intento legislativo no prospere. A la inversa, en el caso, la volición del Ejecutivo que no es el órgano llamado a hacer la ley ordinaria, puede más que la determinación de una cámara.

Por esas razones, la función de control del Legislativo en relación al Ejecutivo es más que deficitaria y poco es lo que puede describirse en estos tiempos como prueba del debido contralor.

Últimamente, en el curso del año 2012 se produjo una singular situación. Ella estuvo motivada por la renuncia del candidato propuesto por el Ejecutivo para el cargo de Procurador General de la Nación, luego de advertir el dimitente que era imposible conseguir los dos tercios de votos requeridos para acceder al cargo.

Los pormenores del caso revelaron, estando ya el pliego en la cámara baja, que el postulado por la presidente era inidóneo, no solo porque carecía de curriculum para acceder a tan alta investidura, toda vez que se pusieron en tela de juicio lo verosímil de sus antecedentes, arrojándose elementos objetivos que contrariaban cuanto se quería acreditar en lo atinente a su formación profesional. Además, porque ese candidato se había ufanado de ser “soldado de la presidenta”, cuando el primer presupuesto constitucional que estaba llamado a satisfacer para acceder a la función era de la de integrar un órgano esencialmente independiente.

El episodio, más allá de los ribetes tragicómicos, arrojó como saldo un acto de control positivo por las particularidades del caso. No fue la toma de conciencia de inidoneidad del candidato por parte del Ejecutivo y los senadores oficialistas que respaldaban el pedido de acuerdo, lo que impidió la consumación del acuerdo, sino el rol asumido por la oposición, quien en la ocasión consiguió aglutinar poco más de un tercio de los legisladores, con lo que cerró el paso para que el oficialismo obtuviera la mayoría calificada de dos tercios con miras a ubicar en ese sitial a una persona que no reunía el mínimo de recaudos para desempeñarse en tan alta función.

A la hora de explicar las razones por las que el Congreso declina, casi sistemáticamente, muchos de sus atributos hay que tener en cuenta varios factores de corte sociológico.

Empezando por el hecho de que la sociedad argentina es devota de la construcción de sólidos liderazgos políticos, con cuya construcción colige hallar un paladín a cuya “magia” confía el ejercicio del poder. Es presupuesto de esa creencia que muchos de los actos emanados del “líder” son fatalmente indiscutibles y acertados. La frágil suposición conduce a limitar la participación del pueblo en los asuntos de Estado, pues la infalibilidad del guía es autosuficiente para realizar el bien común.

A partir de la creencia popular, a esa suerte de adalid se lo dispensa con un bill de indemnidad, salvaguarda que aumenta su radio de acción para que en aras de concretar “impostergables logros” opere tanto en el ámbito de lo regular, como de lo irregular.

Otro comportamiento que explica la ausencia de control está conectado al hecho de que en el Congreso de la Nación, ámbito donde se manifiestan todas las expresiones políticas con representación, el bloque de la mayoría –como ocurre en muchos países– por regla suele pertenecer al partido presidencial y de rigor es que, generalmente, se subordina a los dictados del Ejecutivo.

El esquema disciplinario practicado, nada tendría de malo si su constitución respondiera a la necesidad de unificar criterios a partir de patrones de razonabilidad. Pero en los hechos el agrupamiento legislativo de la mayoría es el pivote que habrá de servir para fosilizar la iniciativa congresional, reduciendo el funcionamiento del órgano legislativo a un cuerpo que se limita a ratificar los proyectos remitidos por el poder de los poderes: el Ejecutivo.

Petrificación y sumisión legislativas aparecen así como dos caras de una misma moneda, en las que el compacto del poder juega sus propias cartas, obviamente con naipes marcados por designio presidencial.

Aspirar a que el Congreso repruebe un acto reñido emanado del Ejecutivo es sana costumbre republicana que no cuaja en nuestros precedentes, donde aquél poder cuenta con anticipada aquiescencia de su árbitro, dispuesto a encubrir las ilegalidades en que incurra su controlado.

Lo desafortunado de la práctica es que –como ocurre en las competencias deportivas– la parcialidad de quien debería ser neutro (el Congreso) termina por desvirtuar los resultados del evento. El partido se inicia con resultados preestablecidos, porque antes de su inicio ya lo tiene ganado de antemano el transgresor Ejecutivo.

No es ajena a esa omisión congresional la circunstancia de que el *cursum honorum*, a propósito de cómo se califica la aptitud de la dirigencia en la Argentina, lleva a que sobresalgan como habilidades meritorias, entre otras, la capacidad para derivar problemas a la próxima administración, la aptitud para escapar sin argumento alguno a un deber impostergable; la destreza para hacer creer a otros aquello que no es tal; el ingenio para encubrir las verdaderas intenciones; la astucia para obtener adhesiones al menor costo; la sagacidad para escalar posiciones a expensas de virtudes ajenas; etc.

En suma, cuanto sea amañado producto de la intriga, la ventaja o el engaño, es comportamiento que suele reivindicarse para evaluar la valía de un supuesto dirigente. No en vano somos un país donde se ha perdido, hace buen tiempo, el sentido del compromiso que amerita el valor de la palabra y reconocidos exponentes públicos, en más de una ocasión, se desdicen sin pudicia alguna de terminantes afirmaciones.

Tal es, en la mayoría de los casos, la versión de baja, bajísima política, oriunda de la facción, la que nace como expresión de la pura fuerza. Por estas razones a mucha de nuestra clase política se la puede ver cumpliendo cometidos de coyuntura, identificada con el modesto oficio de tapa goteras, sujeta al rol del momento y carente de perspectiva para diseñar la trama de un nuevo techo social.

Finalmente, en mucho contribuye a este estado de cosas un dato objetivo, que es la cultura del subdesarrollo. En el “Informe sobre la democracia en América Latina. Hacia una Democracia de Ciudadanos y Ciudadanas” realizado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), se revela que en Latinoamérica la pobreza y la elevada desigualdad en el ingreso van acompañadas de una baja confianza pública en las instituciones políticas y una mayor predisposición para aceptar gobiernos autoritarios.

Según el citado informe el 54,7 por ciento de los latinoamericanos apoyarían un régimen autoritario si éste le solucionara sus problemas económicos y el 64,6 por ciento opina que los gobernantes no cumplen sus promesas y que mienten para ganar las elecciones.

Es difícil, en algunos estados, aquí y ahora, puedan revertir los patrones que ha sentado la peor de las culturas, la cultura del subdesarrollo. Allí un hombre no vale un voto. Vale la prebenda, el clientelismo y todos los vicios que los humanos hemos trasladado al mundo político. ■