

NOTA

**PARLAMENTO Y COVID: UNA VISIÓN IBEROAMERICANA
LA PERSPECTIVA ARGENTINA ¹**por **Jorge O. Bercholz**

Profesor Catedrático regular de Teoría del Estado y Profesor de Postgrado y Doctorado, Universidad de Buenos Aires.

Los Parlamentos de la región han tenido, en el marco de la Pandemia, distintos grados de fortaleza y protagonismo. Según condiciones institucionales preexistentes, y diseños de distribución del poder, más o menos compensadas, con el Poder Ejecutivo, su desenvolvimiento ha resultado diverso.

Por ejemplo, para el caso de Chile², se sostuvo que tuvo lugar un exacerbamiento de la acción normativa presidencial, en buena medida producto de la desequilibrada repartición constitucional de asignación de atribuciones en favor del Ejecutivo. Se ha dicho que el Congreso chileno tiene una restricción competencial muy fuerte sobre las áreas en las que puede producir normativa y cuenta con dificultades para ejercer controles sobre lo realizado por el Presidente.

En cambio, para las experiencias de Brasil, y especialmente Perú, la evaluación ha sido distinta. En el primer caso, aunque se reconocen fuertes atribuciones a la Presidencia, el legislativo ha aumentado sus capacidades, merced a una progresiva fragmentación partidaria³. Sobre Perú, se ha dicho que muestra uno de los menores índices de fortaleza presidencial, presentándose difícil la finalización del periodo. Las tensiones entre poderes suelen resultar en triunfos del legislativo, lo que trae implícito cierta inestabilidad y dificultad para sostener la gobernabilidad.⁴

En el caso argentino, el Congreso había declarado, con carácter previo a la Pandemia de COVID-19, una extensísima cantidad de áreas de administración en emergencia, a través de la sanción de la ley 27.541⁵, luego ampliada en su carácter sanitario por el DNU 260/20.⁶

La profundización de la emergencia ante la propagación del virus, impactó en el normal desenvolvimiento de las labores legislativas, haciendo que se implementen

1. Ponencia presentada en el debate: la Parlamento y Covid: Una Visión Iberoamericana, organizado por la Fundación Manuel Giménez Abad, el 26 de mayo de 2021; <https://www.fundacionmgimenezabad.es/es/debate-parlamento-y-covid-una-vision-iberoamericana>

2. Palanza, Valeria en Café virtual ALACIP, Asociación Latinoamericana de Ciencia Política, "Organización y capacidades legislativas en tiempos difíciles" 30/4/2021. Disponible en https://www.youtube.com/watch?v=_XGkykadKLw&ab_channel=ALACIP

3. Freitas, Andrea en Café virtual ALACIP, ídem.

4. Huertas, Sergio en Café virtual ALACIP, ídem.

Durante la Pandemia, además, fue destituido por el Congreso el expresidente Martín Vizcarra, luego de dos años y ocho meses en el cargo.

5. En efecto, se declaró la emergencia pública en materia económica, financiera, fiscal, administrativa, previsional, tarifaria, energética, sanitaria y social.

6. DNU es un decreto de necesidad y urgencia, el instrumento está regulado por el artículo 99 inciso 3. de la Constitución Nacional, y cuenta con un mecanismo de contralor parlamentario reglamentado por la ley 26.122, que establece el control de la utilización y sanción de los decretos de necesidad y urgencia. Según el artículo 3 de la ley el control será llevado a cabo por: "La Comisión Bicameral Permanente está integrada por ocho diputados y ocho senadores, designados por el presidente de sus respectivas Cámaras a propuesta de los bloques parlamentarios respetando la proporción de las representaciones políticas."

modalidades de sesión a distancia o remotas. A poco de llevarse a cabo estas novedosas formas de actividad en los recintos parlamentarios –virtuales–, tuvo lugar una presentación judicial de la Vicepresidenta de la Nación, en su carácter de Presidenta del Senado, solicitando a la Corte Suprema de Justicia que despeje la incertidumbre sobre la validez de las sesiones virtuales.⁷

A partir de allí, entre Mayo de 2020 y el mes de Abril de 2021 se han sancionado una cantidad total de 65 leyes. Esto permite evaluar, en clave comparada interna hacia nuestro objeto de estudio, el desempeño cuantitativamente, en relación con los años anteriores y, además, detectar cualitativamente la relevancia de las leyes tratadas.

Si se compara la producción cuantitativa con los años precedentes, se advertirá un incremento en la sanción de leyes, ya que durante 2019 se sancionaron 38 y en 2018 la suma fue de 59.⁸

Considerando las áreas sobre las que el Congreso se ocupó de legislar, se observará que fueron muy relevantes, muchas de ellas concentraron una alta atención por parte de diversos actores y sectores sociales. Entre las leyes de más alto impacto cabe destacar la de Interrupción Voluntaria del Embarazo (IVE), la regulación del Teletrabajo, el Aporte Extraordinario para morigerar los efectos de la Pandemia o la ley sobre Economía del Conocimiento.⁹

En sentido estrictamente sanitario fueron sancionadas, como de interés público, leyes promoviendo la investigación, desarrollo, fabricación y adquisición de las vacunas destinadas a generar inmunidad adquirida contra la COVID-19; la campaña nacional para la donación de plasma de pacientes recuperados de COVID-19, y la ley de recetas electrónicas o digitales para la prescripción y dispensa de medicamentos.¹⁰

En suma, considerando ambas vías de análisis, el Parlamento argentino ha sostenido una más que aceptable producción legislativa pues, no sólo no redujo su propio ritmo cuantitativo respecto de años anteriores, sino que lo ha superado. Si bien podría esgrimirse que el mero aumento puede no ser relevante en tanto se ocupe de cuestiones superficiales, un rápido repaso por los temas que se han debatido y sobre los que fueron sancionadas leyes, denota que no se trataron temas banales, sino que se resolvió sobre aspectos variados, vinculados directamente con la emergencia sanitaria, aunque no de modo exclusivo y, con algunos casos, de alta sensibilidad y de gran impacto social.

Sin embargo, la magnitud y lo inédito de la crisis hace que resulte dificultoso aseverar cual ha sido la percepción ciudadana respecto de su labor. El carácter hiperfragmentado de las sociedades contemporáneas y de las demandas provenientes de una heterogénea y vasta cantidad de colectivos sociales, organizados de diversas formas (ONG, movimientos sociales, redes sociales, institucionalizadas y no institucionalizadas), y las desigualdades estructurales (acrecentadas durante la Pandemia), que esa dinámica refleja, pueden limitar la capacidad de respuesta institucional, o bien ser esta advertida como insuficiente.

7. “Fernández de Kirchner, Cristina en carácter de Presidenta del Honorable Senado de la Nación s/acción declarativa de certeza” Fallo completo disponible en <https://www.cij.gov.ar/nota-37179-La-Corte-dict--sentencia-en-la-causa--Fern-ndez-de-Kirchner--Cristina-en-car-cter-de-Presidenta-del-Honorable-Senado-de-la-Naci-n-s--acci-n-declarativa-de-certeza-.html>

8. Los datos son capturados del fallo “Aimar Fratamico, Antonio y otros s/habeas corpus” Fallo completo disponible en <https://drive.google.com/file/d/12hdoivXt91k6C9NuDc2wJW4T1x97lehq/view>

9. Ley 27.610, 27.555, 27.605 y 27.570, respectivamente.

10. Leyes n° 27.573, 27.554 y 27.553, respectivamente.

Debe tenerse presente, además, que a los fines de comprender el grado de satisfacción o acompañamiento que los heterogéneos actores sociales interpreten del Parlamento, puede no ser suficiente la sanción de nuevas y variadas leyes, en tanto su efectiva aplicación dependerá de una densa y compleja trama burocrática, condicionada por diversos factores.

En las expandidas sociedades modernas, y en sus complejas y abarcativas estructuras institucionales que las organizan, el poder tiene, natural e intrínsecamente, un alto nivel de fragmentación dado por la gran cantidad de agencias y estructuras estatales que cuentan con presupuestos y cantidad de personal cuantitativamente relevantes, que dictan normas de calidad jurídica inferior a la ley, pero que inciden directamente en la vida cotidiana de los individuos y que cuentan, por varias razones, con un nivel de autonomía importante (Bercholz, 2014: 313).

Esta cuestión implica una superposición de estructuras burocráticas con poder normativo. Es necesario sistematizar mejor el entramado normativo del Estado, tanto desde su estructura formal como desde la perspectiva de una mejor calidad en la formalización del tipo de norma adecuada para la regulación de finalidades concretas. Una organización estatal del poder, con la densidad y complejidad a la que ha llegado, necesita reflexionar acerca de cómo organizar mejor su sistema normativo para adecuarlo a sus actuales necesidades. Esas necesidades abarcan desde perspectivas politológicas y sociológicas, a la superación del déficit democrático, la cuestión de la legitimación, la publicidad y el control (accountability), y la participación.

En los hechos, el poder ejecutivo y sus agencias, con distintos niveles de dependencia y/o autonomía relativa, desde ministerios hasta entes autárquicos, pasando por secretarías, departamentos, subsecretarías, direcciones, etc., produce una enorme cantidad de actos normativos que rigen las más variadas acciones de los ciudadanos. Dicho de otro modo, el poder ejecutivo “legisla”, en rigor, dicta normas de todo tipo y en gran cantidad.

A su vez, el poder judicial, a través del achicamiento del campo de las cuestiones políticas no justiciables, y por ende la expansión de su actividad, el denominado “activismo judicial” que generan los efectos conocidos de la judicialización de la política, y su contracara, el fatal revés de la trama, la politización de la justicia, asume con decisión un marcado rol de control de la actividad política, control judicial que asumido con intensidad y amplitud interpretativa se acerca peligrosamente a los difusos límites del legislador negativo kelseniano, extralimitando muchas veces esa delgada línea roja, y transformándose en legislador positivo. Las declaraciones de inconstitucionalidad de oficio, las sentencias interpretativas, la no utilización de mecanismos del tipo del certiorari, entre otros comportamientos, son reflejo del activismo judicial que genera otro “foco legislativo” en el complejo sistema de toma de decisiones políticas del Estado.

El poder legislativo, presenta serios problemas en relación a su déficit representacional de índole político-institucional, más la desigual y no correlativa composición social entre los representantes y los representados, y las disfuncionalidades tecnológicas, comunicacionales y culturales que generan las TIC -Tecnologías de la Información y la Comunicación- en la clásica tarea parlamentaria. Así, el poder legislativo adolece de escasa acción de control y de una fragmentada función normativa (Bercholz, 2014: 314ss).

Existe una laberíntica y kafkiana superposición de estructuras burocráticas que generan una complejidad normativa tal, que hace incomprensibles para el ciudadano muchos procesos de toma de decisiones y de producción normativa, transformando en un mito el axioma jurídico de no invocar la propia torpeza pues “la ley se reputa conocida por todos”.

Se habla de “hiperinflación normativa” y de “polución legislativa”, comprendiendo esos enunciados paradójicos, la cantidad de normas sancionadas sobre temas similares, y el sentido contradictorio o aún excluyente, entre muchas de ellas, de sus contenidos.

En el año 2005 finalizó en la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires la tarea de confección de un Digesto Jurídico con el fin de determinar cuántas de las leyes nacionales -se han aprobado más de 27.000, incluyendo leyes y decretos-leyes sancionados durante los gobiernos militares- aún estaban vigentes. De las más de 27.000 leyes sancionadas aún se hallan vigentes algo más de 4.000 que, igualmente, constituyen un número excepcional. A esto debe sumarse -hablando del caso argentino, aunque la normativa descentralizada resulta un fenómeno generalizado casi universal- las normativas, que no son estrictamente leyes pero que funcionan como tales y que son producto de los decretos del Poder Ejecutivo y de las decisiones de agencias estatales como la Aduana, la Agencia de Recaudación de Impuestos, el Banco Central, Administración nacional de la seguridad social (Anses en la Argentina), entre muchas otras y solo por mencionar las más relevantes. Se trata, en general, de normas sumamente técnicas que resultan de difícil comprensión para quien no es un especialista en el área. Este es un aspecto muy importante a tener en cuenta. Se debe ser prudente ante el impulso de un proceso de desburocratización de los entes estatales centrales, pues la proliferación de entes descentralizados está produciendo una evidente superposición de estructuras burocráticas y, como lógica consecuencia, una abundancia normativa, producto de esas estructuras (Bercholz, 2014: 315).

Por último, y vinculado al posible rol que desempeñe el Congreso argentino en lo venidero, podría esperarse que adopte un rol protagónico en la sanción de medidas orientadas a paliar las diversas crisis desatadas, entendido como el ámbito de mayor representación democrática en la búsqueda de alcanzar consensos amplios. No obstante, durante el corriente año, en la Argentina, ello puede resultar condicionado por el proceso electoral de medio término de renovación parlamentaria, y una creciente tendencia a la judicialización de la política que, si bien era ya un rasgo característico del sistema, parece profundizarse.

Visto de un modo más estructural, la tendencia fuerte refleja que el Parlamento cede y delega facultades propias, generalmente con la justificación del estado de emergencia, a manos del Ejecutivo.

La delegación legislativa al Poder Ejecutivo, la proliferación de los decretos de necesidad y urgencia, la expansión de las facultades decisorias del Ejecutivo y sus agencias, son justificadas por la emergencia que requiere respuestas rápidas y eficaces.

A esta delegación se la ha relacionado con las teorías decisionistas. Según Carl Schmitt, famoso precursor del decisionismo, la emergencia que rompe con la normalidad, necesita en concreto, respuestas plausibles para resolver una situación excepcional y actuar en consecuencia. La decisión política soberana, en la situación de emergencia, es el fundamento para la restauración de la norma, para alcanzar una nueva normalidad estatal.

La primacía de la decisión sobre la eterna deliberación, la confrontación entre estas dos lógicas, -decisión vs. deliberación y/o Ejecutivo vs. Parlamento - es uno de los rasgos distintivos del decisionismo.¹¹ El hilo conductor que relaciona y justifica al estado de emergencia, con la perentoriedad de la decisión para resolverla, es la noción de la excepción.

BIBLIOGRAFÍA

- BERCHOLC, Jorge (2014): Temas de Teoría del Estado, Editorial La Ley, Thomson-Reuters, Buenos Aires.
- SCHMITT, Carl (2006): Legalidad y Legitimidad, Comares, Granada,
- SCHMITT, Carl (1996): Sobre el parlamentarismo, Tecnos, Madrid. ■