

Título: La organización bicameral del Congreso argentino y la presunta dificultad contramayoritaria en las reglas de representación democrática

Autor: Baena, César Daniel

País: Argentina

Publicación: Revista de Estudios Jurídicos y Sociales - Número 10 - Diciembre 2024

Fecha: 13-12-2024 Cita: IJ-V-CMXXXIX-943

Sumarios

El presente trabajo analiza los diferentes aspectos que definen el esquema bicameral del Congreso argentino, a partir de la regulación dispuesta por la Constitución nacional. Se propone, a partir de allí, una comprensión directa del argumento, planteado por autores locales y también estadounidenses, según el cual los alcances dados a la intervención del Senado hacen de éste una institución contramayoritaria de la representación democrática. Se examinará entonces cómo los arreglos institucionales vinculados con la integración de ambas cámaras, así como las reglas que les confieren sus respectivas atribuciones, otorgan plausibilidad a estas interpretaciones. Todo ello, aún cuando corresponda reconocer la necesidad de reservar la función del Senado en favor de la igual representación de las provincias y la Ciudad de Buenos Aires, en su calidad de sujetos primarios de las relaciones federales.

Palabras clave: bicameralismo - Constitución argentina - representación democrática - instituciones contramayoritarias.

This paper analyzes the different aspects that define the bicameral scheme of the Argentine Congress, based on the regulation provided by the national Constitution. From there, a direct understanding of the argument, put forward by local and also American authors, is proposed, according to which the scope given to the intervention of the Senate makes it a counter-majoritarian institution of democratic representation. It will then examine how the institutional arrangements linked to the integration of both chambers, as well as the rules that confer their respective attributions, give plausibility to these interpretations. All of this, even when the need to reserve the function of the

Senate in favor of the equal representation of the provinces and the City of Buenos Aires is recognized, in their capacity as primary subjects of federal relations.

Keywords: *bicameralism - Argentine Constitution - democratic representation - counter-majoritarian institutions.*

La organización bicameral del Congreso argentino y la presunta dificultad contramayoritaria en las reglas de representación democrática

César Daniel Baena[1]

I. Introducción [arriba]

La Constitución argentina (en adelante, CN) sienta criterios claramente diferenciados al establecer las reglas de integración de cada una de las Cámaras del Congreso: mientras la Cámara de Diputados se compone de acuerdo con una base de representación que considera la relación entre cada diputado y la cantidad de habitantes de cada distrito, en el Senado, la representación es de tres senadores por cada provincia y la Ciudad de Buenos Aires. El mecanismo del artículo 45 de la CN, que asigna un diputado por cada treinta y tres mil habitantes, o fracción mayor a dieciséis mil quinientos, a la vez que permite que el Congreso pueda ampliar dicha base de representación luego de cada censo, se considera derivado de un criterio demo-orientado de elección, compatible con el principio de igualdad “una persona, un voto” (Reynoso, 2004). En el caso del Senado, en cambio, se produce un apartamiento de tal estándar, a partir de la idea según la cual los senadores representan a las provincias y a la Ciudad de Buenos Aires, en su carácter de entidades políticas autónomas y de sujetos primarios del sistema federal.

El bicameralismo ha sido objeto del debate político y de fundamentación teórica desde sus orígenes, situados en la Gran Bretaña de mediados del siglo XIV, cuando los Comunes y las representaciones de la nobleza y el clero comenzaron a reunirse por separado. La Constitución de Filadelfia se erige como un modelo influyente fundamental argentino, mientras que los autores han subrayado la instauración del Senado de los Estados Unidos para los desarrollos institucionales posteriores del bicameralismo, incluido el como una “creación original” (González, 1983: 328). La

cuestión referida a la conveniencia o legitimidad de un sistema legislativo de dos cámaras no ha perdido relevancia en la actualidad, como puede apreciarse a partir de experiencias recientes, como las de Italia y Bélgica (Ruiz-Rico Ruiz, 1992: 150; Ruiz Ruiz, 2016: 342).

En el caso de la forma de Estado federal, la justificación para el distingo efectuado por el constituyente resulta predominante, en particular, a partir de la idea de una compatibilización entre principios fundamentales del régimen constitucional argentino. Se observa, en este sentido, que la combinación dada en la representación bicameral expresa tanto el principio de la soberanía del pueblo, como el principio federal que adopta la forma de Estado (Gelli, 2018). Es decir que se invoca como necesario asegurar una diferenciación en los términos de la representatividad de cada Cámara, en la medida en que deban contemplarse, de modo suficiente, los intereses de los Estados parte.

No obstante, la defensa de un bicameralismo fuerte, esto es, de un sistema de decisiones legislativas en las que cada Cámara tuviere un “poder de veto” sobre la voluntad de la otra, como ocurre de acuerdo con la CN, se ha sostenido en argumentos diferentes del de la representación federal. En El federalista N° LXII, James Madison advertía sobre la necesidad de establecer un Senado apto para corregir “la propensión de todas las asambleas numerosas [de] obrar bajo el impulso de pasiones súbitas y violentas, y a dejarse seducir por líderes facciosos, adoptando resoluciones inconsultas y perniciosas” (Hamilton, Madison y Jay, 2014: 264). Para lograr la firmeza necesaria, el Senado habría de ser una cámara más reducida y sus miembros debían poder continuar en sus funciones “durante un período considerable” de tiempo. Esta tesis sería confirmada posteriormente por la doctrina, tanto en los estudios sobre la Constitución de Filadelfia, como en los estudios constitucionales locales (cfr. Story, 1888: 395; Barraquero, 1889: 268; González, 1983: 331).

Esta última clase de argumentos lleva a atender algunas advertencias referidas a las tensiones que, en términos de legitimidad, pueden aparecer como derivadas de la sobrerrepresentación parlamentaria, incluso considerando la institución del Senado como “cámara federal” (Nino, 2000). En los Estados Unidos, de hecho, se destacan las críticas de autores como Robert Dahl (2001) y Sanford Levinson (2012). Siguiendo a Gargarella (2011), una estructura bicameral tal presentaría una lógica de “frenos y contrapesos” del Senado por sobre las decisiones de la Cámara

de Diputados, en cuya integración surge mejor expresado el respeto de la regla “una persona, un voto”.

El presente trabajo tiene como propósito analizar los aspectos contemplados por la CN respecto de la integración de las Cámaras del Congreso argentino, a los fines de una comprensión más directa del argumento según el cual el bicameralismo operaría como una institución contramayoritaria de la representación democrática. En Argentina, este debate es poco frecuente. Se aprecia una preocupación moderadamente extendida en lo que concierne a las medidas de integración legislativa que debe decidir el Congreso respecto de la Cámara de Diputados para mantener actualizado el número de legisladores a lo establecido por la base de representación aplicable. Pero en lo que respecta a la protección del derecho de igualdad política en el Senado, la cuestión no cuenta, prácticamente, con desarrollo teórico. Aún así, algunos estudios politológicos identifican al régimen de representación del Congreso argentino como uno de los más desiguales entre los países que adoptan la organización legislativa bicameral (Dahl, 2001; Reynoso, 2004).

De acuerdo con lo reseñado, en el apartado siguiente se abordarán los aspectos regulados por la CN respecto del esquema bicameral de Congreso, tanto en su faz orgánica, como en lo atinente al nivel funcional. El nivel orgánico de la regulación, que es el concierne a las reglas de integración de ambas cámaras será complementado por las interpretaciones que desde la doctrina se hacen de la representatividad que, desde la reforma de 1994, corresponde asumir, sobre todo, en relación con el Senado, luego de la incorporación del voto directo. Abordados tales elementos, corresponderá analizar la tipología del bicameralismo argentino, de acuerdo con los elementos que suelen emplearse en los estudios politológicos para ordenar las características de los sistemas adoptados, desde un punto de vista comparativo. Finalmente, se examinará la noción de asimetría al caso puntual del bicameralismo establecido por la CN, para intentar una interpretación más directa de la llamada “dificultad contramayoritaria” que, según ciertos autores, recae a partir de la configuración dada a la representación del Senado, frente a la de la Cámara de Diputados. Aquí se intentará destacar que dicha dificultad comporta un asunto de legitimidad democrática que debe ser evaluado cuidadosamente, considerando los principios de igualdad política y de adecuada representación de intereses.

II. El bicameralismo a través de las reglas de representación y de decisión [arriba]

II.1. La integración proporcional en la Cámara de Diputados

El bicameralismo argentino, en el nivel constitucional, se sirve de un esquema normativo en el que coexisten, por un lado, normas de aplicación privativa a cada una de las salas legislativas (artículos 45 al 53, para la Cámara de Diputados; artículos 54 al 62 respecto del Senado) y, por el otro, un conjunto de cláusulas comunes (artículo 63 al 74).[2] Repasemos entonces cuál es el contenido de tales reglas de diferenciación.

El artículo 45 de la CN establece que la Cámara de Diputados estará compuesta por representantes elegidos directamente por el pueblo de las provincias, de la ciudad de Buenos Aires y de la Capital, en caso de traslado, “que se consideran a este fin como distritos electorales de un solo Estado, y a simple pluralidad de sufragios”. La regulación específica del sistema electoral aplicable a la Primera Cámara no aparece, entonces, definida en la Constitución, aunque el artículo 45 inserta pautas fundamentales al respecto, de las que se sigue la incompatibilidad de ciertos sistemas electorales específicos (Gelli, 2018: 20). En este sentido, se ha dicho que la fórmula “distritos electorales de un solo Estado” permite descartar el sistema por circunscripción uninominal que, no obstante, fue aplicado durante los periodos 1903-1904 y 1951-1954. En el marco de la regulación vigente, el artículo 158 del Código Electoral Nacional (Ley N° 19.945) reinterpreta la disposición constitucional y precisa que los diputados nacionales se elegirán en forma directa por el pueblo de cada provincia y de la Capital Federal, “que se considerarán a este fin como distritos electorales”.

Por su parte, como explica Gelli, el requisito de la simple pluralidad de sufragios conlleva el rechazo de un sistema tal como el de la ley de lemas, que autoriza a que un partido político presente varias listas con candidatos a los mismos cargos, sumando los resultados obtenidos por todas aquellas, en favor de la que hubiere obtenido más votos entre ellas (cfr. Gelli, 2018: 22). De esta manera, el mecanismo permite que una lista pueda ser considerada ganadora aún sin haber sido la más votada, esto es, en comparación con las listas de otros partidos consideradas individualmente, pues se ve beneficiada por una sumatoria de votos que no le son propios en sentido estricto.

También resulta del artículo 45 que la Constitución adopta la elección directa de los diputados, esto es, la elección por el solo sufragio de los ciudadanos. Referirse a ello puede parecer redundante, pero conviene tener presente que los cargos legislativos no se hallan exentos de ciertas formas de elección indirecta, aunque la asignación de la elección directa a las primeras cámaras resulte ser prácticamente una constante en los bicameralismos contemporáneos. El mecanismo del sufragio directo implica que la autoridad del electorado es la única que se tiene en cuenta en el proceso de determinar cuáles de los candidatos ocuparan los cargos en disputa. En las formas de elección indirecta, en cambio, la voluntad de los electores se encuentra mediada por un órgano conformado de manera preexistente a la elección –como una legislatura provincial–, o bien por un órgano ad hoc, como el colegio electoral. Mientras que en el primer ejemplo (por una legislatura ordinaria) puede hablarse simplemente de una elección indirecta, en el caso de un colegio ad hoc podría hablarse incluso de un sufragio indirecto, ya que los ciudadanos sufragan con el objeto de instituir a los electores cuyas voluntades, reunida en dicho órgano, resultará determinante.

El ejercicio del derecho de sufragio, en tales casos, se complementa con la instrumentación del sistema electoral en sentido estricto, es decir, el conjunto de reglas en virtud de las cuales se define el modo en que una cierta cantidad de votos se traducen en la asignación de cargos disputados en la elección. Las disposiciones que fijan el sistema aplicable a la elección de los diputados nacionales se hallan contenidas en el Código Nacional Electoral, Ley N° 19.945, modificado por Ley N° 24.444.[3] La referida normativa establece, en su artículo 161, un mecanismo proporcional “de divisor” para la asignación de bancas. El Código Electoral Nacional ordena el procedimiento del siguiente modo. En primer término, su artículo 160 establece que solamente se considerarán dentro del cómputo de asignación de cargos a las listas que hubieren obtenido como mínimo el tres por ciento (3 %) del padrón electoral del distrito. Luego, el mismo artículo indica que corresponderá dividir el total de los votos obtenidos por cada lista por uno (1), por dos (2), por tres (3) y así sucesivamente, hasta llegar al número total de los cargos a cubrir. Seguidamente, los cocientes resultantes, con independencia de la lista de que provengan serán ordenados de mayor a menor en número igual al de los cargos a cubrir, correspondiendo a cada lista tantos cargos como veces sus cocientes figuren en el ordenamiento practicado.[4] Aun cuando pudiere resultar muy poco probable, la norma del artículo 161, inciso c) establece que, si hubiere dos o más cocientes iguales, corresponderá ordenarlos en relación directa con el total de votos obtenidos por las respectivas listas. Si los votos totales coincidieren exactamente en el mismo, la junta electoral competente deberá practicar un sorteo para definir la asignación.

Respecto del número de integrantes de la Cámara, el mismo artículo 45 de la Constitución indica que será de un diputado por cada treinta y tres mil habitantes, o fracción que no baje de dieciséis mil quinientos.[5] Esta base de representación, definida por el criterio de contemplar la población de cada uno de los distritos representados, se relaciona con la concepción según la cual la Cámara de Diputados “representa al pueblo de la Nación”. La aplicación de dicho criterio se traduce en el hecho de que una provincia muy poblada contará con más legisladores electos por sus mismos habitantes en comparación con una provincia menos poblada (cfr. Ekmekdjian, 1997: 153).

Sin perder de vista la discusión en torno a la naturaleza del vínculo representativo de los legisladores nacionales –que será abordada en el subapartado siguiente–, la norma del artículo 45 resulta coherente con el criterio de la representación mixta al prever la actualización de la base expresada constitucionalmente. En este sentido, el Congreso podrá actualizar dicha base de representación después de cada censo, aunque solamente podrá aumentarla. La actualización hoy vigente, en este sentido, es la efectuada por la Ley N° 22.847, que en su artículo 3° determina la relación de un diputado cada ciento sesenta y un mil habitantes o fracción igual o mayor a ochenta mil quinientos. Dicha norma también establece que, a la representación resultante, se agregará la cantidad de tres (3) diputados por cada distrito, no pudiendo aquella en ningún caso ser menor de cinco (5) diputados en cada caso, ni inferior a la que tenían al 23 de marzo de 1976.[6] De modo extendido, en la doctrina se considera que de los cargos de diputados adicionados por la Ley N° 22.847 se deriva una sobrerrepresentación inconstitucional en favor de las provincias más despobladas, en desmedro de aquellas que concentran mayor cantidad de habitantes (Guidi, 2016: 514). Además, salvo en lo referido al reajuste efectuado en favor de la representación de Tierra del Fuego, luego de su provincialización en 1990, la integración cuantitativa de la Cámara no fue actualizada de acuerdo a lo establecido en la misma base legal vigente. La Cámara de Diputados contabiliza, a la fecha, un total de doscientos cincuenta y siete (257) miembros.

II.2. La igualación de las provincias y la Ciudad de Buenos Aires en el Senado

Las reglas de representación son diferentes para el Senado, salvo en lo relativo al sufragio directo de sus miembros, adoptado por la reforma constitucional de 1994.[7] A diferencia de la representación de los diputados, regida por la cantidad de habitantes del distrito electoral correspondiente, el artículo 54 de la CN se funda

en un criterio de igualación, en virtud del cual se fija la cantidad de tres (3) senadores por cada provincia y la Ciudad de Buenos Aires.

La reforma constitucional de 1994 introdujo modificaciones estructurales en la elección de los senadores. Antes de ella, el artículo 46 establecía una composición de dos senadores por cada provincia y dos por la Capital federal. Los senadores por las provincias serían elegidos, respectivamente, por las legislaturas respectivas “a pluralidad de sufragios” y de la forma prescripta para la elección del presidente de la Nación. Los senadores por la Capital, a su vez, serían designados por electores instituidos según el sufragio directo pues, antes de la reforma de 1994, la Constitución en su artículo 46 equiparaba la forma de esta elección con la del presidente de la Nación. Conforme a la actual cláusula del artículo 54, no solamente se ha modificado el sistema de elección, que ha pasado a ser el sufragio directo de la ciudadanía –elección “en forma directa y conjunta”–, sino que se ha establecido como elemento definitorio el origen partidario de los candidatos. En este sentido, el artículo 54 adjudica dos bancas en favor del partido político que obtenga el mayor número de votos y la restante al partido político que le siga en número de votos. De cualquier manera, el elemento de igualación en la cantidad de senadores por distrito –anteriormente dos, actualmente tres– se ha mantenido inalterable. Con ello, a diferencia de lo dispuesto para los diputados, en el caso del sistema electoral aplicable a los senadores se advierte la particularidad de su determinación en el propio texto constitucional. Una vez incorporados a la Cámara, cada senador tendrá un voto.

Entre los aspectos cuantitativos de la representación que la Constitución regula, tanto respecto de los diputados, como de los senadores, no pueden dejar de mencionarse las reglas sobre duración de los respectivos mandatos y las de renovación de cada Cámara. Según lo dispuesto en el artículo 50, la duración de un mandato de los diputados es equivalente a cuatro (4) años y la renovación de la Sala deberá practicarse, por mitad, cada dos años. La cláusula agrega así mismo que los cargos son reelegibles. Los senadores, en cambio, duran seis (6) años en su mandato –también reelegible–, mientras que la Cámara debe renovarse por tercio cada dos años. Al ser la elección conjunta en cuanto a los senadores de cada provincia, el criterio funciona dividiendo cada bienio la Cámara de acuerdo al tercio de distritos representados. De este modo, cada provincia y la Ciudad de Buenos Aires eligen senadores en el término exacto de seis años, que coincide con la duración total de un mandato senatorial.

Otro aspecto relevante de la integración de las Cámaras del Congreso, y del cual pueden advertirse notorias diferencias en las reglas aplicables a una y otra, es el de las condiciones de elegibilidad. El artículo 48 de la Constitución fija como requisitos para ser diputado haber cumplido la edad de veinticinco años, tener cuatro años de ciudadanía en ejercicio y ser natural de la provincia cuyo electorado lo elige, o con dos años de residencia inmediata en ella. Como se ha notado, los requisitos se exigen no a los fines de la elección, sino al momento del control previo al acceso a la Cámara, pues el texto normativo emplea directamente la fórmula “para ser diputado” (Rosatti, 2010: 245). En cuanto a los senadores, el artículo 55 de la CN establece como requisito de edad haber cumplido treinta años, mientras que la exigencia de la ciudadanía en ejercicio es de seis años. La Constitución reitera la misma regla aplicable a los diputados en cuanto a la condición de ser natural de la provincia que lo elija, o con dos años de residencia inmediata en ella. Sin embargo, debe tenerse presente que, aquí sí, el texto constitucional precisa que las condiciones deben verificarse al momento de la elección, y no de la asunción. También debe remarcarse que la Constitución agrega respecto de los senadores la condición de “gozar de una renta anual de dos mil pesos fuertes, o una entrada equivalente”. Si bien esta última prescripción es considerada en desuetudo por la mayoría de la doctrina, configura un elemento más de diferenciación histórica entre la Cámara de Diputados y el Senado, en el marco de una concepción más amplia proyectada en el texto constitucional.[8]

II.3. Representación del pueblo y representación federal desde la reforma de 1994

La elección efectuada por el constituyente argentino respecto del sistema bicameral para la organización del Poder Legislativo nacional resulta claramente expresada en el artículo 44 de la Carta Magna. Allí se establece que “[u]n Congreso compuesto de dos Cámaras, una de Diputados de la Nación y otra de Senadores de las provincias y de la ciudad de Buenos Aires, será investido del Poder Legislativo de la Nación.” En una aproximación inicial, puede decirse que de esta primera disposición surge la extendida doctrina de la representación mixta del bicameralismo argentino. Según esta tesis, la Cámara de Diputados reúne la representación del pueblo, de la Nación como tal, mientras que el Senado haría lo propio con las provincias y la Ciudad de Buenos Aires como entidades políticamente autónomas, esto es, como sujetos de la forma de estado federal adoptada constitucionalmente. En palabras de Rosatti:

En la Argentina, la adopción de la bicameralidad responde a una exigencia representativa de las provincias, preexistentes y creadoras de la federación. [...] A tono con esta circunstancia, el Congreso de la Nación –como órgano complejo– conjuga la representación global del pueblo en la Cámara de Diputados y la representación territorial de las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires en la Cámara de Senadores. (2010: 244)

La doctrina de la representación mixta se encuentra en la génesis de la organización federal de la Constitución y, claramente, coincide con los fundamentos empleados en la defensa de la estructura congresional de la Constitución de Filadelfia. En El Federalista se aseguraba que, conforme a tal criterio mixto, ninguna ley podría ser aprobada sin el voto favorable de la mayoría del pueblo, primero, y de la mayoría de los estados, después (cfr. Hamilton, Madison y Jay, 2014: 263). Alberdi insistió con esta idea categóricamente, proponiendo la formación de un “Congreso general” que sería el “eco de las Provincias y el eco de la Nación”:

Por una parte es necesario reconocer que, a pesar de las diferencias que existen entre las provincias bajo el aspecto del territorio, de la población y de la riqueza, ellas son iguales como cuerpos políticos. [...] Pero bajo otro aspecto, tampoco se puede desconocer la necesidad de dar a cada provincia en el Congreso una representación proporcional a su población desigual, pues sería injusto que Buenos Aires eligiese un diputado por cada setenta mil almas, y que La Rioja eligiese uno por cada diez mil. Por ese sistema, las poblaciones más adelantadas de la República vendrán a tener menos parte en el gobierno y dirección del país. (Alberdi, 2017: 145)

Desde entonces, la tesis de la representación mixta del bicameralismo ha sido mantenida en términos generales, al menos hasta la reforma de 1994, en cuyo marco se modificó el sistema de elección de los senadores.[9] La representación de los senadores es precisamente la que suscita, desde entonces, mayor controversia, ya que se pasó de un sistema de elección indirecta, por las legislaturas de las provincias –artículo 46, Constitución de 1853/1860–[10] al sistema de elección directa, por el electorado –artículo 54, Constitución vigente–.

De acuerdo con Gelli, el sistema mixto del bicameralismo argentino, efectivamente, produce un equilibrio entre el principio democrático y el principio federal. Mientras que la soberanía popular reside en la representación de los diputados, por la

relación con el número de habitantes de cada distrito; el principio federal se encuentra garantizado en la representación igualitaria a través de los senadores. Ello hace concluir a la autora que el bicameralismo resulta imprescindible en tanto se mantenga la forma de estado federal (cfr. Gelli, 2018: 14).

Pero la cuestión del Senado, en este sentido, no solamente es planteada como la oposición entre la representación territorial y la representación del electorado. Se suma el hecho de que el sistema electoral establecido dispone que corresponderán “dos bancas al partido político que obtenga el mayor número de votos, y la restante al partido político que le siga en número de votos”. Del texto constitucional, pareciera que se suma, a la dicotomía “representación territorial-representación popular”, el elemento de la lealtad partidaria. Jurídicamente, la disposición plantea preguntas de orden práctico, como la que se refiere a la “pertenencia de la banca”.

Rosatti, ratificando lo sostenido por el convencional Enrique Paixao en 1994, sostiene que la sustitución del elector no implica un cambio en el origen de la representación. No habría, de acuerdo con el autor, un reemplazo de la “lealtad territorial, consustancial al Senado”, por una lealtad partidaria que debilite el régimen federal. Ello, por dos razones: primero, porque la elección por medio de una Legislatura, o por los electores de segundo grado, no desplazaba antes el carácter político de las decisiones a adoptar, pues cada par de senadores electo por el mismo distrito podía claramente divergir e incluso expresar tendencias partidarias, o aun “aristocráticas”, antes que territoriales. Segundo, porque resultaría falaz considerar que contribuye a mejorar la defensa del interés de las provincias o de la Ciudad de Buenos Aires el hecho de que no exista formalmente representación de la minoría. Para Rosatti, los intereses de las jurisdicciones locales “no están estipulados de una vez y para siempre y tampoco son monolíticos, indivisibles o interpretables en un único sentido, pues si así fuera no podría explicarse el reconocimiento de un voto para cada senador” (cfr. Rosatti, 2010: 272).

En opinión contraria, Ekmekdjian sostiene que, siendo la elección a través del sufragio directo de la ciudadanía, la representación de los senadores también lo es en nombre del pueblo (1997: 154), alterándose las lealtades políticas en favor de los partidos políticos y en perjuicio de los intereses provinciales (1997: 259). En línea similar opina Sagüés (2017: 248), quien además cuestiona la pretendida representación en el Senado de la Ciudad de Buenos Aires, que fue adoptada en 1994, en sustitución de los senadores por la Capital.

II.4. El nivel funcional

El esquema complejo del régimen de gobierno demanda de la Legislatura nacional funciones de diversa naturaleza: mientras algunas de ellas son intrínsecas a las características propias de toda asamblea democrática –como ocurre con la representación y la deliberación–, otras funciones pueden ser entendidas como atribuciones en sentido estricto, pues implican la toma de una decisión prevista constitucionalmente. Entre esta segunda clase de atribuciones, siguiendo el antecedente estadounidense, la Constitución invistió al Congreso con competencias elementales para el gobierno y la administración, como la legislación en materia aduanera y de contribuciones internas “proporcionalmente iguales en todo el territorio”, la emisión de moneda e incluso los poderes implícitos del Estado federal (artículo 75, incisos 1 y 2, 6 y 32, respectivamente).[11] Así también, en el marco de un definido apartamiento de la Constitución de Filadelfia, se delegó al Congreso argentino el dictado de los códigos de fondo (artículo 75, inciso 12) y una función preconstituyente concentrada (artículo 30).

La diferenciación entre las Cámaras del Congreso traspasa los aspectos de integración de cada una de ellas. Por una parte, se encuentre el procedimiento de formación y sanción de las leyes, cuestión que podrá ser apreciar de forma más completa en el apartado siguiente, cuando se haga referencia al concepto de “bicameralismo fuerte”. Sin embargo, también debe observarse que la CN ha establecido supuestos concretos para asignar el carácter excluyente de cámara de origen a una u otra sal legislativa. Es cierto, no obstante, que la Cámara de Diputados cuenta con una atención mayor del constituyente en este punto: le corresponde ser cámara iniciadora en cuanto a los proyectos sobre reclutamiento de tropas y contribuciones (artículo 52), así como en los casos en que se ejerza el derecho de iniciativa popular (artículo 39) y para someter a referéndum –“consulta popular vinculante”– la aprobación de un proyecto de ley (artículo 40, primer párrafo, CN). Al Senado, en cambio, le corresponde ser cámara de origen en relación con la ley-convenio de coparticipación prevista en el artículo 75, inciso 2º, así como en la legislación que provea “al crecimiento armónico de la Nación y al poblamiento de su territorio”, o que promueva “políticas diferenciadas que tiendan a equilibrar el desigual desarrollo relativo de provincias y regiones” (artículo 75, inciso 19, párrafo 2º).

Por otra parte, la Constitución ha depositado en el Senado atribuciones iguales o privativas –respecto de la Cámara de Diputados– que tampoco encuentran una justificación directa bajo la distinción referida entre la representación del pueblo y la que se asigna a las provincias. Ekmekdjian equipara estas funciones del Senado con las de un “consejo de Estado” (1997: 254). Ejemplos de ello pueden hallarse en la atribución de prestar acuerdo para la designación de magistrados federales (artículo 99, inciso 4º) y en la autorización al Poder Ejecutivo para declarar el estado de sitio en caso de ataque exterior (artículo 61 y 99, inciso 16).[12] Esta clase de atribuciones propias o privativas no pueden encontrarse en favor de la Cámara de Diputados, salvo en cuanto al ya mencionado carácter de cámara de origen y en la potestad de formular la acusación de quienes se hayan sujetos al juicio político, en los términos del artículo 53 de la CN. De acuerdo con ello, puede llamarse la atención acerca del rol juzgador del Senado en los casos de juicio político (artículos 59 y 60, CN) –en su autoridad singular y propia para definir el procedimiento iniciado, respecto de la responsabilidad política en cuestión–, o en cuanto a su injerencia general en la sanción de leyes, esto es, independientemente de la existencia de un interés particular de naturaleza federal.

III. Tipología del bicameralismo argentino [arriba]

III.1. La sistematización de Lijphart

Siguiendo la sistematización de Arend Lijphart (2012: 190), los bicameralismos contemporáneos pueden ser analizados de acuerdo con seis criterios de diferenciación. En primer lugar, de un examen de los sistemas vigentes puede advertirse un punto de diferenciación respecto de las dimensiones o integración cuantitativa de cada cámara. Por lo general, las “primeras cámaras” –identificadas frecuentemente como cámaras “de diputados”, o “de representantes”,– suelen tener una mayor amplitud, esto es, suelen estar constituidas por una mayor cantidad de miembros, que las “segundas cámaras” –identificadas en general como “cámaras de senadores”–. En segundo lugar, se observa también un punto comparativo respecto de los términos de mandato asignados a los miembros de cada cámara. En este sentido, los términos de mandato de los diputados, o representantes, suelen ser menos extensos que los establecidos para los mandatos de los senadores. Los cargos de los legisladores de las primeras cámaras suelen tener una duración de cuatro o cinco años –salvo casos excepcionales, como el de los representantes estadounidenses, de solo dos años–, mientras que los términos para los senadores pueden ser de seis años, o más. Como tercer

criterio, Lijphart señala la elección escalonada, lo que conlleva una determinada cantidad de renovaciones parciales de cada cámara, en diferentes momentos; de modo tal que no existe la posibilidad de una renovación total simultánea de las cámaras.

Los tres criterios restantes son señalados por el autor como los más importantes. Ellos son la atribución diferenciada de poderes constitucionales a cada cámara, la distinción en cuanto a los métodos de elección y la existencia de un mecanismo de sobrerrepresentación respecto de alguna de las salas. Respecto del patrón de establecer poderes formales desiguales, como el poder de veto o nulificación de una cámara sobre las decisiones de la otra, o la legitimación exclusiva de una sala para la rendición de cuentas del gabinete en los sistemas parlamentarios, el autor identifica muy pocas excepciones, entre ellos, el bicameralismo argentino (2012: 192). De hecho, Lijphart entiende que el criterio más extendido al respecto consiste en subordinar las segundas cámaras (v. gr., los senados, Cámara de los Lores) a las primeras (de representantes o diputados). La comparación a partir de los métodos de elección establecidos para cada cámara generalmente enfrenta al voto popular directo de los miembros de las primeras cámaras, con la elección indirecta, o el cargo vitalicio. Es decir que este punto de comparación enfrenta la diferente legitimidad democrática que se observa en cada caso.

De acuerdo con ambos puntos de diferenciación –la diferencia en materia de poderes y también de legitimidad–, el autor clasifica a las legislaturas bicamerales en simétricas y asimétricas. Las legislaturas son simétricas cuando sus cámaras ostentan poderes constitucionales iguales –o solo moderadamente desiguales– y, a la vez, cuentan con la misma legitimidad democrática. Las cámaras asimétricas, por el contrario, carecen de alguna de estas características.

Yendo al tercer criterio, el de la adopción de un mecanismo de sobrerrepresentación, sobresale la distinción entre legislaturas de composición congruente y las de composición incongruente. Esta última se produce cuando las cámaras difieren en su integración, al ser elegidos sus miembros a partir de criterios diferentes, con el propósito deliberado de sobrerrepresentar a ciertas minorías.

En general, observa Lijphart, los ejemplos más ilustrativos, de bicameralismo incongruente obedecen a los casos en los que las segundas cámaras sirven como cámaras federales, a través de la sobrerrepresentación de las unidades

componentes más pequeñas de la federación. De este modo, puede notarse cómo se produce el mayor grado de sobrerrepresentación cuando hay igualdad en la representación –estatal, provincial o cantonal–, independientemente de las poblaciones de estas unidades federales. Tal paridad, señala el autor, puede encontrarse en las cámaras federales de Suiza y Estados Unidos (dos representantes por cantón o estado), Argentina (tres senadores por provincia) y Australia (doce de cada estado). Nótese que el autor analiza esta característica como un asunto diferente, dissociado, de la cuestión democrática. Desde el punto de vista de Lijphart, el bicameralismo argentino es incongruente, pero ello no afecta su carácter simétrico.

Por otra parte, los estudios de Lijphart proponen clasificar los sistemas bicamerales en “fuertes” y “débiles”. Las variables para tal determinación son la simetría y la congruencia de las Cámaras. De acuerdo con Lijphart, una organización bicameral es simétrica si ambas cámaras se integran de un modo igual –o relativamente igual– en términos democráticos y si sus “poderes constitucionales” son asimilables. A la vez, un bicameralismo es congruente, como ya hemos observado, cuando la representación de ambas cámaras se encuentra basada en un mismo criterio, en particular, según se inserte un criterio del que se derive una forma de sobrerrepresentación en una de las salas legislativas.

III.2. ¿Un bicameralismo “simétrico”?

Como ya se señaló, Lijphart sostiene que el caso argentino es el de un bicameralismo simétrico, aunque incongruente. Parece sencillo coincidir en la calificación de Lijphart sobre la incongruencia del bicameralismo argentino que, por otro lado, es ampliamente aceptada como elemento característico del modelo de representación federal mixta seguido del modelo estadounidense. Se admite que, a diferencia de la Cámara de Diputados, en el Senado las provincias y la Ciudad de Buenos Aires habrán de tener la misma representación, esto es, la concedida en la integración de tres senadores por cada distrito. Ello, en definitiva, implica aprobar la existencia de una natural sobrerrepresentación en cuanto a los distritos más pequeños, esto es, la circunstancia según la cual la sumatoria de los sufragios –y la representación de los legisladores electos– de una provincia con menos habitantes adquiere “más peso” que el de una provincia más poblada.

No obstante, la pretendida simetría merece un examen más detenido, sobre todo si se considera que su verificación hace del sistema un bicameralismo “fuerte”. Al respecto, sostiene el Lijphart, el bicameralismo argentino sigue la simetría del modelo estadounidense, el que es reputado también como un modelo más “inusual”. La simetría, sin embargo, es definida solamente respecto del procedimiento de formación y sanción de las leyes, en los términos de la existencia del poder de veto en favor de ambas Cámaras.[13] Además el criterio para definirla parece ser algo flexible, ya que Lijphart deja abierta la posibilidad de que existan diferencias menores entre los poderes atribuidos a las Cámaras, sin que ello obste a su carácter simétrico. El autor señala que las cámaras simétricas “son aquellas con poderes constitucionales iguales o solo moderadamente desiguales y legitimidad democrática”, mientras que “las cámaras asimétricas son altamente desiguales en estos aspectos” (Lijphart, 2012: 193).[14] De este modo, en la taxonomía de Lijphart, las diferencias en materia de cámara de origen –incluidas los efectos de la decisión dirimente de ésta– no resultarían suficientes para alterar la simetría del sistema bicameral argentino. Si bien la cámara de origen tiene una ventaja procedimental frente a la cámara revisora a los fines de insistir con la redacción originaria de un proyecto de ley, se trata más bien de un arreglo “repartido” entre ambas cámaras, prácticamente en partes similares. Puede decirse incluso que este reparto de la calidad de cámara de origen obedece al mismo criterio sobre el que se asienta la incongruencia, es decir, la representación mixta en el marco del Estado federal. De acuerdo con esta observación, incluso, habría que reconocer que la CN concede un marco más favorable a la Cámara de Diputados al detenerse algo más, como hemos visto, en reconocerla como cámara de origen.

Pero no parece que solamente esta particular amplitud en el criterio de simetría deba tenerse en cuenta. Si Lijphart se refiere a los poderes constitucionales formales de ambas cámaras con relación exclusiva a la potestad de la legislación, cabe preguntarse cómo queda la simetría planteada cuando a la clasificación se agregan otras atribuciones de control y cogobierno. Como señala Rosatti, la disímil competencia asignada a las Cámaras puede basarse, no solamente en el carácter dominante de una de ellas como Cámara de origen respecto de determinados asuntos, sino también en los supuestos en que el Senado ejerce una intervención excluyente (Rosatti, 2010: 244).

Sobre el status existente entre las cámaras, sostiene el autor, “es igualitario, aunque no simétrico”. La simetría, aun cuando se refiere solo a la formación y sanción de las leyes, puede emplearse en un sentido diferente al seguido por

Lijphart. “Igualitario” significa, según Rosatti, que ambas cámaras “tienen la misma valencia y que –en general– deben actuar [de forma concurrente] para que la voluntad del órgano –cuando menos en materia legislativa– se manifieste”. Que no es simétrico, por su parte, quiere decir que están organizadas según una “distinta integración, disímil representatividad, diferente competencia sobre algunos temas y aun roles decisionales diferenciados para los proyectos de ley en razón de erigirse en Cámara de origen o revisora” (Rosatti, 2010: 251). La identificación de la asimetría, vista en esta perspectiva, podría depender de una observación más amplia acerca de la relación entre órganos representativos de origen democrático similar.

En el caso de la sanción de leyes, afirmar la asimetría del sistema puede tener basamento, no ya en la potestad de una cámara para vetar con carácter permanente las decisiones de la otra. Aquí la asimetría puede ser comprendida, en un sentido relevante, cuando se advierte que, a pesar de verificarse lo que Lijphart denomina “incongruencia” en la representación, cualquiera de las cámaras –es decir, también la que contiene el elemento de sobrerrepresentación de las minorías– puede ejercer un poder de veto sobre la otra. Esta forma de entender la asimetría parece aún más relevante si se observa que es precisamente la cámara que ejercita la sobrerrepresentación de las minorías la que tiene reconocidas atribuciones exclusivas, como las que se refieren a los acuerdos de ciertas decisiones del Ejecutivo.

IV. La cuestión de la representación desigual: igualdad democrática e intereses [arriba]

De acuerdo con el esquema planteado por el tipo bicameralismo fuerte que recepta la CN, parece claro que los arreglos dados a la representación política en el órgano legislativo asumen una relevancia fundamental en el orden democrático. La asimetría, según la explica Rosatti, es decir, entendida a partir de una diferenciación más completa de los poderes adjudicados a cada Cámara –y no circunscripta solo a la formación y sanción de las leyes, como parece entenderla Lijphart– permite contemplar de otro modo la cuestión del reparto de atribuciones entre órganos representativos. Este reparto, vale remarcar, es un asunto de legitimidad, porque concierne a las normas que deciden sobre los alcances de la autoridad política y, por lo tanto, sobre los alcances de la representación democrática misma. Como hemos señalado, este reparto, puede llamar la atención cuando se verificar un elemento de sobrerrepresentación de las minorías, es decir,

un criterio apartado de la máxima “una persona, un voto” con autoridad para vetar las decisiones de una integración más igualitaria a la luz de dicho estándar.

Para Dahl, una de las características de los sistemas bicamerales federales es, de hecho, la significativa representación desigual (unequal representation) existente en la “segunda cámara”. Dahl explica que “representación desigual” significa que un número de miembros de la segunda cámara, provenientes de unidades federales, tales como un estado o provincia, no es proporcional a su población, al número de adultos ciudadanos, o al número de electores. Para el profesor de Yale, “[l]a principal razón, quizás la única razón real, por la que la segunda cámara existe en todos los sistemas federales es preservar y proteger la representación desigual” (Dahl, 2001: 47).[15]

El significado atribuible al calificativo “contramayoritario”, conviene resaltar, es estipulado aquí para toda institución estatal cuyas decisiones no se adoptan según la regla “una persona, un voto” como criterio definitorio, en particular, en un marco de desacuerdos respecto de la cuestión a tratar. En este sentido, la organización del Congreso argentino no es absolutamente ajena al estándar igualitario referido. La regla “una persona, un voto” se debe aplicar, de acuerdo con la organización bicameral, a la integración de la Cámara de Diputados en un sentido cuantitativo-poblacional, pues el número de diputados se establece respecto de la población de cada provincia y la Ciudad de Buenos Aires y, por lo tanto, rige una base de representación proporcional. Sin embargo, de acuerdo con el mismo criterio cuantitativo, la representación legislativa puede ser considerada contramayoritaria, en tanto que la integración del Senado se aparta del estándar igualitario referido, optándose por reforzar la igualdad en términos de representación de las provincias y la Ciudad de Buenos Aires.

El punto es que, al igualarse de este modo los distritos representados surge una alteración en el peso asignado al sufragio universal: los habitantes y, en rigor, los electores de los distritos con menor población se encuentran sobrerrepresentados en desmedro de aquellos distritos más populosos. Planteado de acuerdo con una proposición frecuentemente empleada –si bien imprecisa–, en el Senado “el voto de los habitantes de las provincias más pequeñas tiene mayor peso que el voto de las provincias más grandes”.

Debe aclararse, no obstante, que el argumento sobre la “variación del peso del voto”, según la provincia en que se habite, así presentado, resulta impreciso por el hecho de que se enfoca, a priori, solo en la representación cuantitativa. El argumento del peso del voto según la provincia, se detiene en la relación “electores-representantes” de acuerdo con un criterio de igualdad proporcional atenta a la relación entre las cantidades de cada población local –dimensión poblacional del distrito electoral– y los cargos legislativos disponibles para la representación en nombre de ese distrito. Sin embargo, el referido argumento sobre “el peso de voto” no valora el carácter igualitario de la elección en un sentido que, para mayor orden y claridad, podemos llamar “representación de preferencias”. Este segundo sentido para evaluar “el peso del voto” corresponde a la relación entre los votos individuales de los electores y los resultados que, según el sistema electoral aplicable, se siguen en la composición del órgano representativo, no ya de acuerdo con una dimensión poblacional, sino según las distintas opciones electorales inicialmente disponibles.

Más allá de la cuestión de la igualdad y de la objeción contramayoritaria, el bicameralismo también desafía la representación de intereses en el nivel de la decisión. Como advierte Gargarella, desde un punto de vista igualitarista, que objeta el esquema de “frenos y contrapesos” sobre las mayorías políticas, resulta impugnable el rol que habitualmente juega el Senado en el proceso de toma de decisiones, al permitir que todo tipo de normas, y no solo las vinculadas estrictamente con los asuntos federales, sean evaluadas e incluso bloqueadas por los integrantes de dicha institución (2005: 277). La tensión parece ser más nítida aun cuando se analizan los supuestos en los que el Senado ejerce la atribución de prestar acuerdo a determinadas decisiones del Poder Ejecutivo.

De acuerdo con los supuestos en que la Constitución exige el acuerdo del Senado, por ejemplo, en lo que respecta a la designación de magistrados federales (artículo 99, inciso 4º), o la declaración de estado de sitio en caso de ataque exterior (artículo 99, inciso 16), la órbita de intervención de dicha Cámara abarcaría asuntos que exceden las materias de interés específico de las provincias y la Ciudad de Buenos Aires. En el caso de la designación de los jueces federales, este punto puede advertirse atento a que la competencia de los tribunales inferiores a la Corte Suprema se encuentra determinada por un criterio de división territorial –cfr. Decreto-Ley 1285/58–. La intervención exclusiva del Senado se produce en un marco en el que el acuerdo es prestado por el voto de un número amplísimo de legisladores –senadores– que, en los términos de la identificación del correspondiente interés directo de cada una de las provincias, no mantienen un

vínculo político-representativo con el territorio en que ejercerá su jurisdicción el magistrado en cuestión. Por ejemplo, considérese el caso en que deba aprobarse el pliego de un vocal de la Cámara Federal de Apelaciones de Córdoba –con competencia territorial en la misma Provincia y, además, en La Rioja–: de los setenta y dos senadores, solamente seis pueden asumirse representantes directos de los distritos electorales cuyos intereses primarios se hallan comprometidos. Advertimos que se trata de intereses vinculados con la administración de justicia como un asunto general y también de asuntos derivados de necesidades más concretas. Es decir que, dejando a salvo a los senadores que sí han sido electos en representación de los distritos en los que corresponderá la intervención los tribunales cuyos cargos serán cubiertos, un número considerable de representantes votados por el mismo electorado de referencia no tendrá participación alguna en la designación que esté sometida a debate y decisión.[16]

Podrá replicarse, aun así, que la representatividad no corresponde a cada senador, sino a la Cámara toda. Sería entonces necesario, por ejemplo, plantear una razón que demuestre por qué es preferible que “toda” una Cámara que, se supone, representa los intereses federales, tenga la atribución exclusiva para confirmar los nombramientos de magistrados federales en circunscripciones judiciales puntuales. Adviértase que la respuesta a esta cuestión no solo debe centrarse en las razones que llevan a excluir de la participación a los diputados electos por las poblaciones directamente interesadas en la designación del magistrado en cuestión. La asimetría, además, excluye un tratamiento más integrado de los respectivos intereses, desplazando el marco deliberativo derivado de la posible mayor pluralidad de representaciones políticas existentes en la Cámara de Diputados. Podría, aún, emplearse nuevamente el criterio de los frenos y contrapesos, esta vez, en un sentido más robusto, con el siguiente argumento: el Senado es capaz de oponer un control férreo sobre las decisiones presidenciales. Ahora bien, esto demandaría sostener que la Cámara de Diputados no está en condiciones de cumplir ese mismo control. Esta última asunción es altamente controvertida en términos de evaluar qué estrategias son adecuadas en términos de estabilidad político-institucional, para lo cual no puede prescindirse del contexto, de las circunstancias políticas e institucionales en cada caso concreto. Lo cierto es que no hay argumentos claros de legitimidad, basados en la necesidad de proteger de forma suficiente los intereses federales, al menos en la medida en que estos se refieran a los asuntos que conciernen a cada Estado parte de la federación.

V. Conclusión [arriba]

Hasta aquí se ha intentado reconocer la importancia de la advertencia según la cual la institución del Senado, de acuerdo con la CN, se organiza y funciona como institución contramayoritaria. Para ello, ha sido necesario detenerse en las principales normas constitucionales vigentes, sin desatender el cambio que, en favor del principio democrático, ha impulsado la propia reforma al establecer la elección directa de los senadores. En todo este espectro, también ha resultado fundamental mantener como un postulado de primer orden la necesidad de una representación significativa y eficiente de los intereses de las provincias y la Ciudad de Buenos Aires en el concierto del federalismo adoptado por la Carta Magna.

Frente a tales variables, y luego de contar con aportes más amplios provenientes de la sistematización de las formas posibles de bicameralismo, se advierte la necesidad de contemplar los arreglos contramayoritarios como una cuestión que no puede aislarse de un examen de legitimidad democrática. Desde esta perspectiva, estamos en condiciones de reconocer que no existe un criterio exacto para proponer una reformulación del sistema de representación legislativa. En todo caso, parece evidente que ciertas consignas dirigidas a justificar la tradicional estructura del Congreso requieren una revisión, de acuerdo con principios que, como la misma idea de la democracia representativa, basada en la soberanía del pueblo, también cuentan con un carácter fundacional.

VI. Listado de referencias [arriba]

Abal Medina, J. M. (2010), *Manual de Ciencia Política*, Buenos Aires: Eudeba.

Alberdi, J. B. (2017), *Bases y puntos de partida para la organización política de la República Argentina*, Buenos Aires: Biblioteca del Congreso de la Nación.

Barraquero, J. (1889), *Espíritu y práctica de la Constitución argentina*, Buenos Aires: Colegio Pío IX de Artes y Oficios.

Bidart Campos, G. (2006), *Manual de la Constitución reformada. Tomo III*, Buenos Aires: Ediar.

Dahl, R. (2001), *How Democratic Is the American Constitution?*, New Haven: Yale University Press.

Ekmekdjian, M. A. (1997), *Tratado de Derecho Constitucional. Tomo IV*, Buenos Aires: Depalma.

Gargarella, R. (2005), *Los fundamentos legales de la desigualdad. El constitucionalismo en América (1776-1860)*, Madrid: Siglo Veintiuno.

Gargarella, R. (2011), *La justicia frente al gobierno. Sobre el carácter contramayoritario del poder judicial*, Quito: Corte Constitucional para el Período de Transición.

Gelli, M. A. (2018), *Constitución de la Nación Argentina. Comentada y concordada. Tomo II*, Buenos Aires: La Ley.

Guidi, S. (2016), “Elección y conformación de las Cámaras”, en Gargarella, R. y Guidi, S. (Coord.), *Comentarios de la Constitución de la Nación Argentina. Jurisprudencia y doctrina: una mirada igualitaria. Tomo I*, Buenos Aires: La Ley, pp. 503-526.

González, J. V. (1983), *Manual de la Constitución argentina. 1853/1860*, Buenos Aires: Estrada.

Hamilton, A., Madison, J. y Jay, J. (2014), *El Federalista* [trad. de Gustavo R. Velasco], México: Fondo de Cultura Económica.

Levinson, S. (2012), *Nuestra Constitución antidemocrática. En qué se equivoca la Constitución (y cómo puede corregirla el pueblo)* [trad. de Juan F. González Bertomeu], Buenos Aires: Marcial Pons.

Lijphart, A. (2012), *Patterns of Democracy. Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*, Michigan: Yale University Press.

Rosatti, H. (2010), *Tratado de Derecho Constitucional. Tomo II*, Santa Fe: Rubinzal-Culzoni.

Reynoso, D. (2004), “Bicameralismo y sobrerrepresentación en Argentina en perspectiva comparada”, en *Revista SAAP*, Vol. 2, N° 1, pp. 69-94.

Ruiz-Rico Ruiz, G. (1992), “El proyecto de reforma constitucional en Italia: la nueva concepción del bicameralismo y el regionalismo”, en *Revista Española de Derecho Constitucional*, Año 12, N° 36, septiembre-diciembre, pp. 151-189.

Ruiz Ruiz, J. J. (2016), “Más dependiente y menos competente: el nuevo Senado belga de comunidades y regiones tras la reforma constitucionales” en *Teoría y Realidad Constitucional*, N° 38, pp. 339-374.

Sagüés, N. P. (2017), *Derecho constitucional. Tomo 2: Estatuto del poder*, Buenos Aires: Astrea.

Story, J. (1888), *Comentario sobre la Constitución federal de los Estados Unidos* [trad. de Nicolás A. Calvo], Buenos Aires: Imprenta “La Universidad”.

Recibido: 03/07/2024 - Aceptado: 10/09/2024

Notas [arriba]

[1] Universidad Siglo 21. Correo electrónico: cesar.baena@ues21.edu.ar

[2] Con la expresión “cláusulas comunes”, solamente se hace referencia a las normas que se aplican a la integración y funcionamiento individual de cada Cámara, por lo cual no se contemplan las normas del trámite legislativo, o las que enumeran las atribuciones del Congreso.

[3] Antes de la sanción de la Ley N° 24.444, regía la Ley N° 22.838, que había sido dictada el 23 de junio de 1983 por el gobierno de facto de Reynaldo Bignone, una vez iniciada la transición hacia el período constitucional y democrático hoy ininterrumpido.

[4] El sistema adoptado por el Código Nacional Electoral suele ser llamado también sistema D’Hont, diferenciándose del sistema “Hare”, que es “de cociente”, y no de divisor. Cfr. Abal Medina, 2010: 201.

[5] Esta base de representación tiene como fuente la reforma de 1898, pues la Constitución de 1853 había establecido la relación de un diputado cada veinte mil habitantes o fracción no menos a diez mil.

[6] La Ley N° 22.847 fue también dictada por Bignone en 1983. En su artículo 3° se establece también que “el Territorio Nacional de la Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur elegirá dos (2) diputados”, aunque tal asignación ha quedado virtualmente obsoleta, desde la provincialización de Tierra del Fuego en 1990, por Ley N° 23.775. Actualmente, para la Provincia de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur se reserva el mínimo de cinco (bancas).

[7] Si bien se traduce en una modificación de trascendencia, la adopción del sufragio directo para la elección de senadores no es inédita en la historia constitucional. Conforme con la reforma de 1949, la Constitución llegó a adoptar, en su artículo 47, la elección de dos senadores por provincia, de modo directo, por el pueblo.

[8] Explica Sagüés, siguiendo a Bidegain, que el monto de “dos mil pesos fuertes” equivaldría a cerca de tres mil trescientos kilogramos de oro fino, es decir, aproximadamente diez mil dólares mensuales. La cláusula también se considera derogada por derecho consuetudinario (desuetudo), “además de resultar ilegítima, según una versión actualizada del sistema democrático (carencia axiológica de norma)” (Sagüés, 2017: 249).

[9] No obstante, en el marco de la vigencia de la Constitución de 1853/60, pueden hallarse posiciones singulares frente a la referida interpretación de la representación “mixta” del Congreso. Así, Barraquero, ha rechazado la afirmación según la cual el Senado es una cámara de la protección de los intereses de las provincias en Estados federales. Cfr. Barraquero, 1889: 267.

[10] Como ya se señaló, para la elección de los senadores de la Capital Federal, la Constitución de 1853/1860 preveía un sistema de designación a través de electores, “en la forma prescripta para la elección del presidente de la Nación”. Es decir, resultaba aplicable el sistema de “junta de electores” establecido a partir del artículo 81 de la Constitución vigente hasta 1994.

[11] En este marco, Bidart Campos (2006) ha sostenido que, en la estructura de los órganos de poder establecida por la Constitución, solamente el Congreso ejerce la función de legislar; pues no lo hace el Poder Ejecutivo, ni lo hacen los jueces. Sin embargo, desde la reforma constitucional de 1994, se ha reconocido un marco definido para la intervención legislativa del presidente, en particular, a través de la legislación delegada en materia de administración y emergencia pública, la promulgación parcial de leyes y los decretos de necesidad y urgencia (artículos 76, 80, 83 y 99, inciso 3°, CN). Este trabajo, vale aclarar, no tiene como objeto examinar los posibles problemas contramayoritarios de la intervención presidencial en dicho marco.

[12] En lo relativo a su función de prestar acuerdo a los nombramientos efectuados por el Poder Ejecutivo, cabe señalar también lo establecido en el artículo 99, en sus incisos 7° –el Presidente “[n]ombra y remueve a los embajadores, ministros plenipotenciarios y encargados de negocios con acuerdo del Senado”– y 13° –en tanto provee “los empleos militares de la Nación: con acuerdo del Senado, en la concesión de los empleos o grados de oficiales superiores de las Fuerzas Armadas”–.

[13] Esta parece ser una delimitación recurrente entre la doctrina. Incluso ella es suscripta por autores como Levinson, en su concepción crítica del modelo de representación de la Constitución estadounidense. Cfr. Levinson, 2012: 72.

[14] La traducción es mía y la cursiva también.

[15] La traducción es mía.

[16] En cuanto a la declaración del estado de sitio, no solamente debe tenerse en cuenta que la misma, de acuerdo con el artículo 23 de la CN, se efectúa en relación con “la provincia o territorio en donde exista la perturbación del orden”. La declaración del estado de sitio, ante todo, involucra la limitación extraordinaria de derechos y garantías fundamentales, circunstancia que claramente trasciende un interés político y que, más bien, resulta significativa para los intereses de la población como tal.