

UNA LA SOLUCION DE LA CRISIS DEL SENADO¹

por Alberto Manuel García Lema^(*)

Dos han sido, hasta el presente, las soluciones políticas propuestas para afrontar la actual crisis del Senado: la primera de ellas -postulada por la dirigencia política del partido justicialista de la Provincia de Buenos Aires, y por varios políticos o constitucionalistas- ha sido la renovación integral del cuerpo por elección popular; la segunda, impulsada por el vicepresidente de la Nación y operada por el Ministro del Interior, ha consistido en concretar cambios en las conducciones de los principales bloques y recomendar otros ajustes hasta ahora resistidos por la cámara.

Además, los senadores ofrecieron su propia respuesta, aprobando (en tiempos inusuales) la ley de fueros 25.320, para permitir el avance de los procedimientos judiciales hasta su conclusión siempre que no se vulnere la inmunidad de arresto; y acelerando la sanción de leyes u otorgando su media sanción a otras iniciativas.

La primera de las alternativas enunciadas posee la ventaja de oxigenar el funcionamiento institucional: en un sistema democrático las crisis se resuelven mejor con más democracia, acudiendo al pronunciamiento ciudadano mediante el voto. Considero posible su implementación mediante un acuerdo de las fuerzas políticas, que implique que las legislaturas provinciales -a quienes corresponde elegir a los senadores, por aplicación de la cláusula transitoria 4ta. de la Constitución- respeten los resultados de los comicios que se realicen en cada provincia, designando dos senadores por la mayoría y uno por la minoría con arreglo a los resultados electorales, cuyos mandatos caducarán el 9 de diciembre de 2001. No comparto, en cambio, adelantar las elecciones generales del Senado, previstas para octubre de 2001 (cláusula transitoria 5ta.), porque su integración futura quedaría descoordinada con la elección de otras autoridades nacionales.

Si esta alternativa no fuese posible, porque presupone la renuncia de todos los senadores (inclusive los suplentes) antes que la justicia se pronuncie sobre la realidad de los hechos imputados, la determinación de los grados de participación y de las respectivas responsabilidades, cabe seguir examinando instrumentos que permitan perfeccionar el desenvolvimiento legislativo mientras continúa la investigación.

Desde esta perspectiva, parece conveniente una pronta creación de la Comisión Bicameral Permanente prevista en el artículo 99, inciso 3º de la Constitución. Si bien esta comisión fue habitualmente entendida, con arreglo a las normas constitucionales, como el primer paso en el contralor de los decretos de necesidad y urgencia y del uso por el Poder Ejecutivo de delegaciones legislativas, los propósitos que inspiraron a los constituyentes al concebirla fueron mucho más amplios.

Relación entre los poderes.

Ante todo se la diseñó como una suerte de *"miniparlamento"*, al indicarse en la Constitución que su composición deberá respetar la proporción de las representaciones políticas de cada cámara: por lo tanto, cabe suponer que será integrada con legisladores de gran ascendencia política en ellas. Será otro modo de oxigenar la actividad legislativa ante la crisis

¹ Artículo publicado en *La Nación*, el 28 de septiembre de 2000

^(*) Constitucionalista; ex-Procurador del Tesoro de la Nación y Convencional Nacional Constituyente.

senatorial, de no adoptarse medidas más drásticas.

En efecto, fue pensada como un ámbito de diálogo transparente entre el Ejecutivo y los líderes parlamentarios nucleados en la Comisión, para que aquél pudiese exponer el grado de prioridad y celeridad que acordaba a la aprobación de ciertos proyectos de leyes. Si el Congreso compartía el pedido podía establecerse una mecánica de rápido tratamiento de los proyectos, en lo relativo a la discusión y acuerdo de los textos, como en los posibles procedimientos a seguirse (v.g., aprobación sobre “tablas” en las cámaras; aprobación en general en plenario y en particular en comisión; limitación de intervención de otras comisiones). Si, por el contrario, el Congreso no compartía la mecánica de trámite acelerado, el Ejecutivo podía darles forma de decretos de necesidad y urgencia. Tal idea subyacente se la advierte en la obligación del jefe de gabinete de ministros -que ha sido entendido como nexo entre el Ejecutivo y el Congreso- de concurrir personalmente ante la Comisión a explicar estos decretos.

Las crisis profundas como la que vive actualmente el Senado son propicias para avanzar en la implementación de instituciones -previstas en la Constitución- que han sido hasta ahora descuidadas. El motivo que dificultó la creación de esta Bicameral Permanente fue asociarla a la sanción de la ley que debe regular el trámite y los alcances de la intervención del Congreso sobre los decretos de necesidad y urgencia, que es materia particularmente difícil de concordar entre cualquier gobierno y su oposición. Sin embargo, no es preciso -porque no lo exige la Constitución- que aquella comisión sea aprobada por ley; basta para conformarla una resolución de ambas cámaras, quizás incluso sólo por decisión de sus presidentes.

Por otra parte, algunos ministros de la Corte Suprema, en sus votos, han valorado la falta de creación de la Bicameral Permanente para cuestionar la legitimidad de los decretos de necesidad y urgencia. Por razones de seguridad jurídica relativas a la vigencia de éstos, la situación exige que se cree la comisión.

En síntesis, la Comisión Bicameral Permanente fue originariamente concebida con alcances más amplios que un simple instrumento de control de los decretos de necesidad y urgencia y del uso de la delegación legislativa, para generar un ámbito transparente de debate entre el Ejecutivo y el Congreso (función atribuida al jefe de gabinete de ministros) acerca del grado de importancia que aquél otorga a sus iniciativas legislativas y, por ende, de los tiempos que se necesitan para su sanción. En un momento en que se encuentra bajo sospecha, en la opinión pública, el modo de relación entre ambos poderes del Estado en el debate y aprobación de las leyes, la creación de la Comisión puede contribuir a iluminar los términos y condiciones bajo las cuales se desenvuelve la actividad parlamentaria.