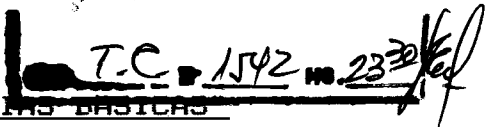


IVÁN JOSÉ MARÍA CULLEN

CONVENCIONAL CONSTITUYENTE



24 JUN 1994



COMISION No 2: "DE COINCIDENCIAS BASICAS"

ELECCION DE SENADORES

PROYECTO DE REFORMA CONSTITUCIONAL

La Convención Nacional

Resuelve

1.- Modificar el art. 46 C.N. que quedará redactado así: "El Senado se compondrá de dos senadores por cada Provincia y dos por la Capital Federal elegidos directamente por el pueblo de estos distritos a simple pluralidad de sufragios. Conjuntamente con el titular se elegirá un suplente que reemplazará a éste hasta completar el mandato de aquél sólo en caso de vacancia definitiva. Cada Senador tendrá un voto."

Fundamentos

El tema de la elección directa de senadores en la ley 24.309 está unido a la reducción de mandatos y al incremento de éstos a tres para permitir la representación de la primera minoría. Se habilitan para ello los artículos 46 y 48 C.N.

Tales artículos permiten a la Convención reformar aspectos referidos a:

- a) Número de Senadores
- b) Término de mandato
- c) Forma de elección

No puede ser modificada la renovación por terceras partes, ni la reelección indefinida (art.48 C.N.). Tampoco podrán reducirse los mandatos actuales (art. 2º D. apart. b.1 de la ley)

En este marco es conveniente mantener los dos senadores por Provincia ya que al exigirse la elección directa, con renovación por tercios, siempre se elegirá sólo uno por vez y de esta forma se reforzará el carácter representativo de las autonomías provinciales que el Senado debe tener pues permitirá promover a estos cargos a destacadas personalidades locales que podrían acceder a la Senaturía no obstante no representar a los partidos mayoritarios. Quedarán vinculados por un fuerte mandato popular de defensa de los intereses locales.

Así ocurre en Estados Unidos donde, como se sabe, desde 1913 (enmienda 17) se optó por la elección directa de los Senadores y este hecho unido a la reelección indefinida aumentó el sólido prestigio con que cuenta este Cuerpo.

# IVÁN JOSÉ MARÍA CULLEN

CONVENCIONAL CONSTITUYENTE

La elección de Senadores por la Legislatura ha dado lugar a numerosos abusos entre los cuales podemos señalar:

a) Designar representantes de partidos minoritarios despreciando el mandato popular.

b) Designar senadores anticipadamente al vencimiento de su mandato aprovechando una mayoría en la Legislatura que se ha perdido o podría perderse en las elecciones.

c) Sorprender con una reunión y, logrado quorum, proceder a elegir senadores en ausencia del partido mayoritario dado que se requiere sólo "pluralidad" de sufragios.

d) Renunciar anticipadamente a la banca para hacerse elegir por otro periodo de nueve años.

Pedro J. Frías nos relata descarnadamente estos vicios, que nadie ignora ("Elección de senadores: reír es lo único serio". La Capital de Rosario 14-4-93, pág. 9)

Urge entonces, modificar este sistema e incorporar la elección directa pero no como acordaron los "pactistas", sino desde 1995.

Entiendo que la elección directa de un solo Senador (como ocurrirá en cada renovación) facilita en mayor medida la representación de las autonomías provinciales que su designación por las Legislaturas.

La Cámara de Senadores, por su composición, debe reflejar los intereses de los veinticuatro distritos sin requerirse una forzada representación minoritaria.

La propuesta que someto a la consideración de la H. Convención Constituyente mantiene los dos senadores por Provincia y dos por la Capital Federal, con elección directa desde 1995 y previendo la elección de suplentes para completar el mandato en caso de vacancia definitiva con lo que se evitan elecciones intermedias.

No obstante lo expuesto resulta necesario argumentar con relación a la propuesta acordada en el Pacto de Olivos y reflejada en la Ley 24.309.

Este análisis conducirá a observar que el sistema propuesto (postergar la elección directa hasta el año 2001 y realizar las designaciones de Senadores en 1995 y 1998 por las Legislaturas Provinciales y el Colegio Electoral de la Capital Federal) otorgaría en 1995 16 senadores (el 40% de los que se designarán) a la U.C.R. y 18 senadores (45% del total) al Partido Justicialista, sin necesidad de someterse ambos a un pronunciamiento electoral. Los otros partidos, que son los verdaderamente perjudicados, obtendrían 6 senadores (15% del total).

Frente a ello abrigo la esperanza -si no se acepta mi

# IVÁN JOSÉ MARÍA CULLEN

CONVENCIONAL CONSTITUYENTE

propuesta de reforma y se insistiera en mantener lo sugerido en la Ley 24.309- que al menos se contemple la variante que explicaré mediante la cual se logra razonablemente la representación minoritaria con elección directa desde 1995.

Conviene comenzar recordando que el tercer senador aparece en la Enmienda de 1972 (Estatuto Fundamental del 24-8-72) mediante el art. 46 eligiéndose dos por la mayoría y uno por la minoría. El mandato era de cuatro años pero no se renovaba parcialmente.

La Comisión coordinadora del plan político (1971) lo había sugerido (Proyecto y Bases, pág. 91) y en el mismo sentido se expresó la Comisión Asesora integrada por los Dres. Bidart Campos, Bidegain, Botana, Oyhanarte, Peña, Ramella, Rouzaut y Vanossi (Vanossi, Jorge R. "Teoría Constitucional", Tomo I, Depalma, 1975, pág. 567).

En el Consejo para la Consolidación de la Democracia (primer dictamen) se mantenían los dos senadores, elegidos por las legislaturas (pág. 61).

Pero hay que advertir que para el Senado se preveían otras funciones, erigiéndose este cuerpo como órgano representativo de los intereses federales (segundo dictamen, págs.47/48).

Ni el partido justicialista ni la U.C.R. reclamaban el tercer senador en sus documentos partidarios referidos a la reforma. (García Lema, Alberto, "La reforma por dentro", documentos de pág. 305 a 341)

Más aún, respecto del justicialismo se mantenían los dos senadores con elección directa en el tercer documento de la Comisión de Juristas del 2 de Junio de 1992 (ap. I, 1 y 2, García Lema, ob. cit. pág. 378) aprobado por el Consejo Nacional el 23 de Junio de 1992 (pag.385).

Otro tanto ocurría con la media sanción del Senado del 21 de Octubre de 1993 (pág. 341).

En realidad fue el radicalismo quien presentó el problema con la idea clara de aumentar su representación senatorial, pero desechada la posibilidad de reducir los mandatos por el justicialismo, se optó por la fórmula más antidemocrática posible: otorgar el tercer senador a la primera minoría (en casi todos los casos radicalismo o justicialismo) conforme la composición actual de las Legislaturas (García Lema, ob. cit. pág. 199 y siguientes).

El tercer senador parece ser el "precio" de la transacción y sólo por ello debiera rechazarse.

La redacción sugerida por la ley no podría haber sido más desafortunada. En primer lugar se le otorga la representación senatorial a la ciudad de Buenos Aires sin

# IVÁN JOSÉ MARÍA CULLEN

CONVENCIONAL CONSTITUYENTE

advertir que si el Congreso declara a otra ciudad como Capital (como aconteciera con Viedma y Carmen de Patagones, Ley N<sup>o</sup> 23.512) ya que el art. 3 no está habilitado para su modificación, quedaría la Capital de la República sin representación y una sola ciudad argentina ostentándola, sin serlo.

Por otra parte se habla de hacer la elección del tercer senador en 1995 a través de la Legislatura y el Colegio Electoral de la Capital Federal.

El Colegio electoral que eligió al Senador De la Rúa se reunió en 1992 y contaba con mayoría radical. El radicalismo perdió la mayoría frente al justicialismo en las elecciones de Octubre de 1993 y quedó como tercera fuerza en el distrito en las elecciones de 1994 (1<sup>o</sup> F.G.; 2<sup>o</sup> P.J. y 3<sup>o</sup> U.C.R.)

¿A qué Senador elegirá la mayoría radical de aquél Colegio Electoral disuelto en 1992 que debe ser nuevamente convocado? Seguramente a un radical, el que se alzaría con una Senaduría en un distrito que no lo votó ni en 1993 ni en 1994. Y ello porque la representación minoritaria (Sic) exigida en el Pacto estaría asegurada con la representación del Senador Vaca del P.J.

Y en 1998 nuevamente aquél Colegio Electoral (Sic) designaría un Senador del P.J. en reemplazo del Senador Vaca.

La única forma de evitar esta anómala situación (que aparecería impuesta por la Constitución Nacional) es disponer la elección directa desde 1995.

Ello es posible y razonablemente se asegura la representación minoritaria.

De tal suerte que, si se insiste en el tercer Senador, confío en que mis pares recojan esta sugerencia que tiende a preservar el principio democrático y la voluntad del pueblo en cada uno de los distritos.

La elección directa del tercer senador para asegurar la representación minoritaria se plantea como imposible hasta el año 2001 y luego, desde esa fecha, se lograría mediante renovaciones bianuales de 8 distritos por vez. La primera y segunda renovación serían por sorteo.

Esta solución será altamente inconveniente y coloca al sistema al borde de la ingobernabilidad al permitir el cambio brusco de las mayorías en el Senado cada dos años y en base a resultados electorales de distritos que pueden producirse por diferentes motivaciones.

Y además posterga la elección directa hasta el año 2001 sin que exista representación de la minoría auténticamente democrática, mientras que por seis años 40 senadores en 1995 y 17 en 1998 no serán designados popularmente. Es

# IVÁN JOSÉ MARÍA CULLEN

CONVENCIONAL CONSTITUYENTE

algo que debemos esforzarnos en evitar.

En realidad este aspecto del Pacto de Olivos es el más criticable pues antepone, sin duda alguna, los intereses electoralistas inmediatos de los pactistas a las necesidades de funcionalidad y respeto democrático del sistema y creo poder demostrar que es posible obtener la representación minoritaria a partir de 1995 mediante elección directa evitando el reparto de senadores que impondría la Constitución Nacional por medio de las legislaturas provinciales.

En 1995 se elegirán, si prospera la inclusión del 3º Senador, 40 Senadores.

De los 40 Senadores, 32 se elegirán a razón de dos por distrito.

Los 16 distritos que renuevan senadores en 1995 son: Buenos Aires, Catamarca, Córdoba, Corrientes, Chubut, Entre Ríos, La Rioja, Mendoza, Río Negro, Salta, San Juan, San Luis, Santa Cruz, Santa Fe, Santiago del Estero y Tierra del Fuego.

En estos 16 distritos al elegirse dos se adjudicarían al que obtenga mayor número de votos y al que le sigue: Queda asegurada la representación minoritaria en dos tercios de los distritos.

Los otros 8 Senadores se elegirán en distritos que no renuevan: Capital Federal, Chaco, Formosa, Jujuy, La Pampa, Misiones, Neuquén y Tucumán. De estos 8 distritos, en 3 : Capital Federal, Chaco y Misiones, hay un Senador por cada partido de donde si se elige un sólo Senador popularmente siempre la minoría quedaría representada.

Sólo en los otros 5 distritos la elección popular no asegura la representación minoritaria pero tampoco la impide.

Resumiendo, de 40 senadores, 35 se elegirían popularmente asegurando la representación de la minoría y sólo 5 podrían no dar representación minoritaria.

Desde ya que estos 5 se elegirán por tres años, al igual que otros 12 para coincidir en 1998 los 17 que renueva y que se elegirán dos por la mayoría y otro por la minoría, también por tres años.

Todo el problema consiste en postergar la elección directa en 5 distritos hasta 1998 designando al tercer senador por las legislaturas locales asegurando la minoría o elegirlo directamente en 1995 con el riesgo de que no se obtenga representación minoritaria.

Cualquiera de ambas soluciones son preferibles a la distribución de cuarenta senadores al margen de un proceso electoral, máxime cuando observamos que este mecanismo

# IVÁN JOSÉ MARÍA CULLEN

CONVENCIONAL CONSTITUYENTE

favorece exclusivamente a los partidos firmantes del Pacto quienes verían notoriamente incrementado su representación en el Senado de la Nación.

Además, varias de las legislaturas que actuarán como electoras hoy no reflejan -según los últimos pronunciamientos populares- las preferencias del electorado.

El siguiente cuadro demuestra como elegirían los senadores las legislaturas actuales y el Colegio Electoral de la Capital Federal, disuelto en 1992, dado que el texto del Pacto remite a éstos (art. 46 C.N.) con el mandato expreso de asegurar la representación de la "primera minoría, en casi todos los distritos pertenecientes al radicalismo o al justicialismo (art. 2, D, inc. b 2, Ley 24.309).

## DISTRIBUCION DE 40 SENADORES EN 1995 SEGUN EL PACTO

BUENOS AIRES	P.J.	U.C.R.	
CAPITAL FEDERAL		U.C.R.	
CATAMARCA	P.J.	U.C.R.	
CORDOBA	P.J.	U.C.R.	
CORRIENTES	P.J.		P.A.L.
CHACO			AC.CHAQUEÑA
CHUBUT	P.J.	U.C.R.	
E. RIOS	P.J.	U.C.R.	
FORMOSA		U.C.R.	
JUJUY		U.C.R.	
LA PAMPA	P.J.	U.C.R.	
LA RIOJA	P.J.	U.C.R.	
MENDOZA	P.J.	U.C.R.	
MISIONES	P.J.		
NEUQUEN	P.J.		
RIO NEGRO	P.J.	U.C.R.	
SALTA	P.J.		P.R.S.
SAN JUAN	P.J.		CDA.RENOVAD.
SAN LUIS	P.J.	U.C.R.	

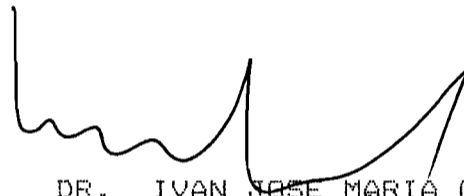
# IVÁN JOSÉ MARÍA CULLEN

CONVENCIONAL CONSTITUYENTE

SANTA CRUZ	P.J.	U.C.R.	
SANTA FE	P.J.	U.C.R.	
STGO. ESTERO	P.J.	U.C.R.	
TUCUMAN	P.J.		FZA. REP.
T. DEL FUEGO	P.J.		MOV.FOP.FUEG.
	18 (45%)	16 (40%)	6 (15%)

La alternativa que sugiero trata de evitar que se digite (en el texto constitucional) la representación senatorial para 1995, puesto que el objetivo de lograr la incorporación de las minorías puede razonablemente cumplirse mediante elección directa.

Conforme lo expuesto, presento un proyecto de dos senadores por provincias y Capital Federal con elección directa desde 1995 y, si se insistiera en el tercer senador, como propuesta alternativa sugiero la elección directa de senadores a partir de 1995.



DR. IVAN JOSE MARIA CULLEN  
CONVENCIONAL NACIONAL CONSTITUYENTE  
INDEPENDIENTE - DISTRITO SANTA FE