

La Convención Nac. Constituyente
MESA DE ENTRADAS

24 JUN 1994

SEC. TC N. 1588 HS. 13

Convención Nacional Constituyente

LA HONORABLE CONVENCION NACIONAL CONSTITUYENTE

RESUELVE

ARTICULO 1º: NO HACER LUGAR a la reforma propuesta por el art. 2º punto D de la ley 24309 y en consecuencia, mantener la redacción de los arts. 46 y 48 de la Constitución Nacional. -



Dr. TOMÁS EDUARDO RAMÓN CASTILLO ODEÑA
Convencional Nac. Constituyente
PARTIDO LIBERAL - CORRIENTES
Bloque Pacto Autonomista - Liberal

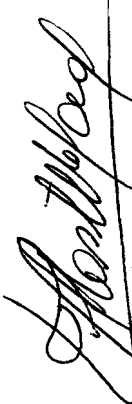
Convención Nacional Constituyente

FUNDAMENTOS

La elección directa de los senadores nacionales, como así también el otorgamiento de representatividad a la minoría, para lo cual se elevaría el número de aquéllos a tres (dos para la mayoría y uno para la primera minoría), resultan absolutamente contrarias, tanto al origen y fundamentos de la representación de los miembros de la Cámara Alta, como a las razones que abonan el modo de elección hasta hoy vigente de los mismos.-

No puede ignorarse, por tratarse de un instituto de antigua data en el Derecho Público nacional y en el comparado, que la institución senatorial reviste, en los estados democráticos federales, carácter esencialmente territorial.-

Al respecto, sostenía el eminente pensador hispano Alcalá Zamora, "que sobre todos pueblos influyo por mas conservado, y no por esencial y originaria superioridad, el modelo inglés, incluso en América, donde fue su adaptación republicana la Constitución de los Estados Unidos, luego reflejada sobre todos los pueblos del continente. Fue característico del originario constitucionalismo medieval la pluralidad de cuerpos, brazos o elementos, que formaron las asambleas legislativas, y que, en general, se diversificaron y reunieron en tres ramas: el clero, la aristocracia y el estado llano, correspondiéndose hasta cierto punto con los distintos elementos esenciales de aquella nuestra originaria civilización". Por ello, pensaba que la constancia de esa pluralidad es prueba espontanea e irrecusable de ser impropio y peligroso confiar la ilimitada potestad legislativa a un solo cuerpo, Aquel régimen representativo contenía ya visibles los elementos del sistema bicameral, y fue fácil en la época moderna organizar la Cámara popular o de diputados sobre la base del estado llano, y asentar los senados europeos sobre los elementos eclesiásticos y nobiliario, ensanchándolos, reforzándolos y refinándolos a la vez con otras representaciones. La democratización de las instituciones, aun dentro de las monarquías, y la adaptación del régimen bicameral a las repúblicas, buscaron esas representaciones senatoriales en fuerzas sociales, económicas, culturales, políticas y administrativas. "Con ello variaron profundamente los métodos y los orígenes, pero no esencialmente el sistema,


Dr. TOMÁS EDUARDO RAMON CASTILLO ODEÑA

Convención Nacional Constituyente
P. O. Convencional - COPIA - FOLIO 15
PARTIDO LIBERAL - CORRIENTES
Bloque Pacto Autonomista - Liberal

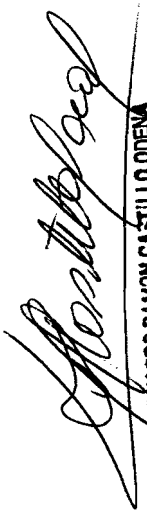
Convención Nacional Constituyente

porque se siguió, cual era lógico, reflejando o procurando reflejar, la estructura interna de la sociedades nacionales, si bien al cambiar profundamente esa estructura tenia que ser distinto su reflejo legislativo senatorial. En sociedades que no eran ya de privilegio, se ha tendido cada vez mas y aun exclusivamente a representar intereses, agrupaciones, fuerzas, estados particulares, regiones, provincias o municipios, partes integrantes de la extensa solidaridad nacional."

Las motivaciones de esta definición no son caprichosas. BISCARETTI DI RUFFIA clasifica las razones que han motivado la difusión del bicameralismo en dos grandes grupos. Algunas han resultado de la particular necesidad practica, como la Cámara aristocrática del 1800 o la representación paritaria de los Estados miembros en el Estado federal. Otras de motivos racionales y de oportunidad en los Estados unitarios contemporáneos. Caso típico de la primera de estas situaciones dio como consecuencia la creación de la Cámara de los lores en Inglaterra o la Herrenhaus prusiana o la Cámara de los pares francesa en 1814, como expresión de la participación en el proceso político de clases sociales que antes habían detentado gobierno mismo. Ejemplo del segundo caso es el sistema estructurado por vez primera en la Constitución norteamericana de 1787 y hoy difundido en los Estados federales, que atribuye distinto principio representativo a cada una de las ramas legislativas: una Cámara de representantes o diputados que representa a la Nación sobre la base de la proporcionalidad a la población, y una Cámara de senadores que representan a los Estados miembros, sobre el presupuesto la igualdad de la representación. En cambio, motivos racionales y de oportunidad han dado lugar a que la generalidad de los Estados unitarios contemporáneos hayan adoptado el plan de las dos cámaras legislativas, como el caso de la Constitución italiana de 1947".

En consecuencia, es de la naturaleza del estado republicano federal un sistema bicameral en el cual una de las ramas legislativas representa a los estados autónomos, no ya a su pueblo, sino a cada una de las provincias tomadas como individuos en igualdad de condiciones.-

En el momento sancionarse la Constitución de Estados Unidos, era tan firme en dicho país la convicción acerca de las ventajas del bicameralismo que hizo


Dr. TOMÁS EDUARDO RAMON CASTILLO ODEVA
Convencional Nac. Constituyente
PARTIDO LIBERAL - CORRIENTES
Bloque Pede Autonomista - Liberal

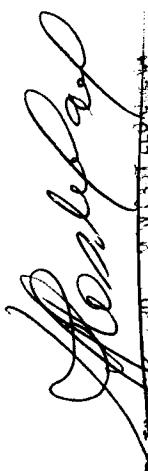
Convención Nacional Constituyente

innecesario mayor debate sobre el punto. Por otra parte, la división del órgano legislativo en dos cámaras permitió solucionar uno de los más complejos y graves problemas que debieron afrontar los constituyentes norteamericanos: el de la armonización de los intereses de grandes y pequeños Estados lograda mediante la existencia de una Cámara de representantes elegida proporcionalmente a la población de cada Estado y que en conjunto representará al pueblo de la Nación, y de una Cámara de senadores, el mismo número por cada Estado que representará a las autonomías locales. Ello fue muy claramente explicado en el seno de la Convención que en 1821 revisó la Constitución del Estado de Nueva York por el chief justice SPENCER "Los objetos del gobierno -dijo- son la protección de la vida, la libertad y la propiedad. Son estos derechos importantes y supremos, y todo juicio constituyente extenderá la protección del gobierno a todos y cada uno de ellos. La asamblea compuesta por un gran número de individuos elegidos por la población masculina adulta del Estado, se halla más enfáticamente encargada de la protección y preservación de los derechos personales, vidas y libertades de los ciudadanos." El Senado fue considerado como el guardián de nuestra propiedad en general y especialmente de los intereses del Estado".-

Ni siquiera los ensayos unitarios en el país se atrevieron a hablar de elección directa de los senadores o a dividir la representación de las provincias en mayorías o en minorías. Por el contrario, las constituciones anteriores a la de 1853 también comprendieron el carácter territorial de la representación senatorial.-

Así, La Constitución de 1819 establecía que "el poder legislativo se expedirá por un Congreso nacional compuesto de dos cámaras, una de representantes y otra de senadores" (art. III); la primera formada por representantes elegidos en forma proporcional a la población; la segunda, un senador por cada provincia; tres senadores militares de graduación no inferior a coronel mayor, un obispo y tres eclesiásticos, un senador por cada universidad y el director del Estado concluido el término de su mandato" (art. IV y X).

Asimismo, en el manifiesto que la Comisión de negocios constitucionales del congreso general constituyente presentará el 29 de agosto de 1826, se advertía: "El


Dr. Tomás de los Ríos
Convención Nacional Constituyente
PARTIDO LIBERAL - CORE
Bogotá, Agosto 29 de 1826

Convención Nacional Constituyente

pueblo interviene en la elección de los senadores de un modo que puede llamarse más circunspecto; por cuanto la masa se compromete en el dictamen de ciudadanos caracterizados que ella elige, a quienes considera en mejor proporción para examinar y apreciar debidamente las circunstancias de las personas más remarcables por sus aptitudes y servicios, y más indicadas por lo mismo para llenar tal elevados fines. Pero como el senado debe ser el cuerpo mediador entre el poder armado y el poder popular, que calme sus mutuas pretensiones cuando sean exageradas y evite sus encuentros, como él debe además moderar los sentimientos de localidad de que pueden ser animados los representantes, sometiendo en cuanto sea dable a los intereses nacionales, era conveniente que el senado recibiese desde el origen de su formación un carácter más independiente y mas nacional. A tan grande objeto se ha consultado, declarando a las provincias el derecho nombrar cada una dos senadores, sea cual sea su población. Es decir que las provincias, en virtud de esta disposición, iniciaran sus elecciones en un espíritu esencialmente nacional, y que si estas no tuviesen todo su afecto por falta de mayoría absoluta de sufragios, el congreso en el caso de perfeccionar la obra con los de toda la nación. Adoptada esta diferencia de elección entre los representantes y senadores, deducirse esta consecuencia como un principio fundamental de la organización del país. Los representantes llevaran al congreso la voluntad y los sentimientos de sus provincias consideradas en sí mismas; los senadores serán investidos de esas mismas facultades y de esas mismas disposiciones en la razón precisa del compromiso de las provincias entre sí y de su subordinación a los intereses de toda la nación". La Constitución de 1826 instituyó un poder legislativo integrado por dos ramas: una Cámara de representantes y otra de senadores (art. 9º). La primera estaba compuesta de diputados elegidos por nombramiento directo de los pueblos y a simple pluralidad de sufragios, en la proporción de uno por cada quince mil habitantes fracción que iguale a ocho mil (art. 10). El Senado estaba formado por senadores nombrados por la capital y las provincias en forma indirecta (art. 23).

Dr. TOMÁS EDUARDO RAMÓN CASTILLO OJEA

Convencional Nac. Constituyente

PARTIDO LIBERAL - CORRIENTES

Bleque Pacto Autonomista - Liberal


Convención Nacional Constituyente

Este último precedente no sólo ratifica el origen territorial de la representación del senador, sino que revela, sin lugar a dudas, la razón última que justifica la elección indirecta del mismo.

Pero es el talento alberdiano el que derrumba definitivamente la razonabilidad del proyecto de reforma que se rechaza. En efecto, expresando el pensamiento de la generación de 1837, sostuvo ALBERDI en el capítulo decimotercero del Dogma Socialista o de Mayo la necesidad de la adopción de una forma de Estado mixta, resultado de la amalgama de los elementos unitarios y federales manifestados a través de la historia de la Patria. Al insistir en sus Bases en la idea que fuera recogida por los constituyentes del 53, como la solución institucional del país, afirmaba el insigne argentino que "la ejecución del sistema mixto que proponemos será realizable por la división del cuerpo legislativo general en dos Cámaras: una destinada a representar las provincias en su soberanía local, debiendo su elección, en segundo grado, a las legislaturas provinciales, que deben ser conservadas; y otra que, debiendo su elección al pueblo todo de la República, represente a este, sin consideración a localidades, y como si todas las provincias formasen un solo Estado argentino. En la primera Cámara serán iguales las provincias, teniendo cada una igual número de representantes en la legislatura general; en la segunda serán representadas según el censo de la población, y naturalmente serán desiguales". Agregaba que "así tendremos un Congreso general formado de dos cámaras, que será el eco de las provincias y el eco de la Nación: Congreso federativo y nacional a la vez, cuyas leyes serán la obra combinada de cada provincia en particular y de todas en general.-

En resumen, de los orígenes y fundamentos de la institución senatorial en un régimen republicano y federal como el nuestro, se desglosan conclusiones forzosas:

- 1) Los miembros del Senado representan a los estados provinciales que dieron nacimiento a la república.-
- 2) Su representación es estrictamente territorial e indivisible, no siendo susceptible de descomponerse en mayoría o minoría.-


DR. TOMÁS EDUARDO RAMON CASTILLO ODEÑA
Convencional Nac. Constituyente
PARTIDO LIBERAL - CORRIENTES
Bloque Pacto Autonomista - Liberal

Convención Nacional Constituyente

3) Su elección en forma indirecta no es solamente una facultad que las provincias se han reservado como condición, contribución y prueba de su afán de unión nacional, sino que refleja una limitación fundada en el especial cuidado que debe tenerse en la elección del senador, con base en sus altas y especiales responsabilidades.-


La modificación propuesta no es la supresión o transformación de una simple formalidad, sino por el contrario, es el apartamiento de una condición esencial y propia de nuestro sistema federal, que el constituyente originario rescató para los tiempos con base en el respeto a los estados fundadores de la nacionalidad, por lo que aquella debe ser totalmente rechazada.-


D. TOMAS EDUARDO RAMÓN CASTILLO ODEA
Convencional Nac. Constituyente
PARTIDO LIBERAL - CORRIENTES
Bloque Pacto Autonomista - Liberal

Convención Nacional Constituyente

RESERVA: Atento el recurso de Amparo interpuesto por el firmante en conjunto con los demás miembros del Interbloque de Partidos Provinciales, en contra de la aplicación a los recurrentes de la limitación inconstitucional consagrada por el art. 127 del Reglamento aprobado por esta H. Convención, hago expresa y formal reserva de que la presentación de proyectos referidos a temas correspondientes al art. 2° de la Ley 24309 no pueden considerarse renuncia a los derechos cuya protección se intenta por vía de amparo, ni consentimiento al sistema de votación impuesto respecto de los temas del Núcleo de Coincidencias Básicas establecido por el mencionado art. 127.-

La presente reserva debe incorporarse como parte del proyecto que se acompaña.-


Dr. TOMÁS EDUARDO RAMÓN CASTILLO ODEÑA
Convencional Nac. Constituyente
PARTIDO LIBERAL - CORRIENTES
Bloque Pacto Autonomista - Liberal