

Exordio

Para la Asociación Argentina de Derecho Constitucional es un hecho altamente significativo y satisfactorio a la vez presentar este libro sobre *El Poder Legislativo*, coordinado por nuestro secretario general, profesor doctor Jorge Horacio Gentile y editado por la prestigiosa Fundación Konrad Adenauer, que tantos aportes realiza para la consolidación de las instituciones democráticas en nuestra región latinoamericana.

Nuestra entidad reúne a más de trescientos cincuenta profesores de derecho constitucional de distintas universidades, públicas y privadas en nuestro país y, desde su fundación en tiempos de transición a la democracia, mantenemos una activa presencia en América Latina a través de nuestra participación en el Instituto Iberoamericano de Derecho Constitucional, como también en la Asociación Internacional de Derecho Constitucional. Nuestro primer presidente fue el profesor Adolfo Rouzat, a quien sucedieron los profesores Pedro José Frías, Alberto Antonio Spota, Ricardo Haro, Antonio María Hernández y Néstor Pedro Sagüés. El doctor Germán José Bidart Campos ocupó la vicepresidencia durante varios períodos y en los Consejos Consultivos y Académicos se encuentran los decanos del constitucionalismo argentino, profesores Segundo V. Linares Quintana y Carlos María Bidegain, así como los distinguidos profesores Jorge Reinaldo Vanossi, Gregorio Badeni, Iván José María Cullen, Humberto Quiroga Lavié, María Angélica Gelli, Alberto B. Bianchi, Daniel A. Sabsay y Beatriz Alice, quienes a junto a muchos otros han prestigiado y prestigian con sus aportes intelectuales una tradición constitucional de muchos años.

Nuestras publicaciones frecuentes abarcan los más diversos temas de interés institucional relacionados con nuestra materia. Para eso contamos con una dirección de publicaciones que supervisa y elige los temas y los autores, que ha estado a cargo del doctor Alberto García Lema durante varios años y que actualmente dirige el profesor Adrián Ventura con la colaboración de los profesores Marcelo López Alfonsín, Alberto A. V. Spota y María Laura Clérico, asistidos por un Consejo de Redacción de jóvenes y expertos constitucionalistas.

En esta oportunidad se expresa el marcado interés de los profesores argentinos de derecho constitucional por destacar y resaltar el rol que le cabe a los Parlamentos en la articulación de la democracia deliberativa. El Congreso es el ámbito natural de los grandes debates nacionales y cuando su papel es soslayado se pagan costos institucionales, sobre todo en términos de seguridad jurídica. Es una realidad cruda pero que conocemos muy bien, sobre todo a partir del notable incremento que ha tenido el uso frecuente de instrumentos *paralegislativos* por el Poder Ejecutivo, especialmente los denominados reglamentos de necesidad y urgencia y de la delegación legislativa. Cuando el Congreso ha debatido temas de gran interés para la sociedad, como ocurrió hace muchos años con la ley de divorcio o la ley de reforma sindical, o como sucedió hace pocos meses con el debate sobre las retenciones al sector agropecuario, la ciudadanía se mostró interesada y pendiente de los discursos parlamentarios y de las votaciones, revalorizando el papel del Legislativo como *caja de resonancia* del Estado constitucional de derecho.

La crisis de 2001-2002 tuvo en Argentina dimensiones dramáticas, no solamente en lo económico y social sino también en lo político-institucional y se recurrió a sucesivas medidas de emergencia. La salida de esa crisis mostró un fortalecimiento de la autoridad de los Poderes Ejecutivos, tanto a nivel federal como de las provincias, reeditando un comportamiento sociológico verificado en distintas oportunidades de nuestra historia, esto es: que ante la dramática opción entre anarquía y orden, la preferencia ciudadana se inclinó hacia el fortalecimiento de la autoridad del presidente y de los gobernadores, entre quienes se desarrolló en buena medida el juego agonal de la política en los últimos años, en desmedro de un cierto debilitamiento institucional de los otros dos poderes del Estado y, en especial, del Legislativo toda vez que el Poder Judicial inició una etapa de relativo fortalecimiento a partir de la nueva composición de la Corte Suprema de Justicia de la Nación. El juego dialéctico entre los poderes estrictamente políticos indica que el excesivo protagonismo del Poder Ejecutivo disminuye el papel del Poder Legislativo, y viceversa.

Pero el fortalecimiento del Poder Legislativo no solo depende de la legitimidad que le dispensa la confianza de la ciudadanía (la democracia es, en definitiva, un sistema de creencias compartidas), sino también de la eficiencia en el ejercicio de una función cada vez más difícil en realidades complejas. La reforma constitucional de 1994 ha introducido reformas en el funcionamiento parlamentario que dan lugar a nuevos mecanismos. Estos son cuidadosamente estudiados por los autores que participan de esta obra, a los efectos de dar respuesta a uno de los mayores desafíos de nuestro tiempo en el ámbito del derecho constitucional y la ciencia política, cual es conciliar representatividad con eficiencia; y de ello depende en buena medida el prestigio del Congreso como cuerpo esencialmente representativo. En nuestro caso, como en el de muchas democracias contemporáneas, se trata también de conciliar y

actualizar los paradigmas del sistema representativo con la participación política y el pluralismo.

Un tema de la mayor trascendencia es el referido al procedimiento de formación y sanción de las leyes al que los anglosajones denominan *law making process* y que ha sufrido importantes modificaciones, tanto en la reforma constitucional de 1994 como en la práctica política, de manera que al incremento de los reglamentos de necesidad y urgencia y de la delegación legislativa se agregan los vetos y promulgaciones parciales; el resultado es que muchas veces resulta borroso el límite de competencias entre los poderes políticos. El tema es de particular relevancia cuando se advierte que no adscribimos a un modelo parlamentario sino a un modelo presidencialista con marcada división de poderes; de allí también que resulte muy necesario incrementar los debates y los trabajos técnicos sobre a quién corresponde la sanción de las leyes en la Argentina.

El tema no es menor si entendemos —como enseñaba Rousseau— que la ley es la expresión de la *voluntad general*. La pregunta es, entonces, quién es el que mejor representa a esa voluntad general. De acuerdo con nuestra Constitución nacional, la respuesta solo puede ser una: el Congreso. Por otra parte, no solo tenemos un sistema presidencialista, sino que también somos un país federal; nuestro preámbulo constitucional refleja que el poder constituyente originario se produjo “por voluntad y elección de las provincias”. También en el Congreso es en donde las provincias están representadas y donde tienen una cámara específica, que es el Senado; de manera que cuando los actos de gobierno soslayan la participación del Congreso también están desconociendo la voz de las provincias, afectando la plena vigencia del federalismo a favor de un centralismo que distorsiona la letra de la Constitución.

En ese orden, el debate sobre el régimen de coparticipación federal es una de las grandes deudas que mantiene el Congreso con los mandatos del constituyente de 1994. Por ese motivo, en fecha muy reciente, la Asociación Argentina de Derecho Constitucional realizó un seminario sobre el tema con la comisión respectiva en el Senado de la Nación. Nuestro objetivo no es la mera especulación intelectual sino poner la teoría al servicio de la práctica.

Pero como la realidad y la teoría constitucional no siempre van juntas, sino que a veces presentan abismos en términos de *ser* y de *deber ser*, vuelve a plantearse en nuestro medio un debate clásico entre el *parlamentarismo* y el *presidencialismo* que fue muy fuerte a mediados de la década de los ochenta, en la etapa de la transición a la democracia, y que ahora se reedita a raíz de las experiencias políticas transcurridas. La Fundación Konrad Adenauer se ha preocupado de ese tema en distintas publicaciones y en nuestro país tuvo un marco protagónico en el Consejo para la Consolidación de la Democracia que funciona como órgano asesor del presidente Raúl Alfonsín, bajo la coordinación del doctor Carlos S. Nino, tempranamente fallecido.

Resulta paradójal que la edición de este libro se realice precisamente al cumplirse veinticinco años de la recuperación de la democracia en Argentina, cuando tales debates comenzaban a asomar de manera muy temprana. Resulta auspicioso también que esos veinticinco años hayan sido de democracia ininterrumpida y que en este libro expresemos, con sólidos aportes, nuestra fe en la democracia, en el derecho, en la Constitución y en las leyes.

Alberto Ricardo Dalla Via

Presidente

Asociación Argentina de Derecho Constitucional

Buenos Aires, octubre de 2008.