

Guillermo Carlos Schinelli

## El reglamento del Senado de la Nación

### 1. Introducción

Nos basaremos para este análisis en el capítulo que escribimos relativo al reglamento de la Cámara de Diputados de la Nación.<sup>1</sup> Por esta razón, el presente será más escueto, puesto que muchos de los conceptos básicos fueron expuestos entonces y nos parece ocioso repetirlos. Los reglamentos de ambas Cámaras del Congreso argentino tienen grandes similitudes, pues partieron de moldes comunes; el del Senado, cuyas primeras versiones fueron aprobadas en 1855 y 1862, se nutrió también originalmente en el texto de los reglamentos de la década de 1820. Sus últimas, pero sustanciales, actualizaciones se produjeron mediante resoluciones del cuerpo (utilizando la atribución del artículo 66 constitucional) aprobadas el 18 de diciembre de 2002 y el 2 de julio de 2003.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> También hacemos alusión al material bibliográfico allí citado, que se enriquece, en este caso, con el artículo inserto en la *Revista de Derecho Parlamentario*, publicada por la Dirección de Información Parlamentaria de la Cámara de Diputados de la Nación, en su n.º 8, producido por Miguel Alejandro Luna y José Cruz Pérez Nieves, llamado «Análisis coordinado del reglamento de la Cámara de Senadores de la Nación», editado en 1998 que, si bien ha perdido algo de actualidad por las importantes reformas reglamentarias producidas con ulterioridad, posee indudable valor (y será de fácil referencia para el lector, pues esa obra fue volcada en el molde del *Breve comentario...* a que en nuestra bibliografía anterior hicimos referencia y utilizamos).

<sup>2</sup> Para la preparación del presente texto se tomó en cuenta el contenido de la página web del Senado, consultada a mediados de octubre de 2006. Por razones prácticas citamos en este artículo como

Existen, empero, importantes diferencias, originadas en razones constitucionales. Tales son ciertos roles específicos que la carta magna atribuye al Senado (a mero título de ejemplo, la presencia del vicepresidente de la Nación como *autoridad* senatorial máxima, o el sistema de *acuerdos*, o el proceso de *juicio político*). Y, sobremanera, su composición numérica (72 bancas) notablemente inferior a la de la Cámara de Diputados (257 integrantes), que posibilita —entre otros elementos— trámites parlamentarios más pausados, mayores oportunidades de los senadores de gozar del uso de la palabra, y de imprimir un ritmo más reflexivo a las sesiones. Todo ello se ve reflejado en distintas instituciones normadas en el reglamento.

La importancia y correspondiente necesidad del reglamento se subraya al exigirse el voto de dos tercios de los miembros del Senado para su reforma, que no se podrá concretar mediante una resolución sobre tablas (artículo 227). Al presidente del Senado le corresponde hacerlo observar (artículo 32, inciso *p*) y los senadores tienen derecho a reclamar su aplicación (artículo 224), resolviendo en última instancia esta cuestión la sala, en una votación sin discusión (artículo 225).

La existencia del reglamento no obsta a que se dicten otras reglamentaciones de la actividad interna, como surge de la potestad general que tienen a tales efectos las comisiones (artículo 94), o de atribuciones particulares que poseen ciertos de esos órganos de asesoramiento, como la Comisión de Asuntos Constitucionales en materia del procedimiento del juicio político (artículo 61), o la de Acuerdos, sobre el procedimiento a seguir en su materia específica (artículo 82).

Pasaremos a resumir y analizar los contenidos básicos del reglamento, agrupándolos en los grandes rubros que utilizamos también en el artículo precedente sobre el reglamento de la Cámara de Diputados. Como dijimos entonces, reiteramos acá que por la índole de la obra en que este trabajo se incluye (y también por cuestiones de brevedad), no haremos en principio referencias a materias constitucionales de fondo, que el lector podrá profundizar en otras partes de este libro o en la bibliografía que indicamos.

## 2. Incorporación de los senadores. Impugnaciones

Los senadores se *incorporan* como tales durante la *sesión preparatoria* que se realiza el 29 de noviembre de cada año de renovación del cuerpo (artículo 7). El juzgamiento de las elecciones, derechos y títulos de sus integrantes (y también de los senadores suplentes, cuyos títulos pueden reconsiderarse, de llegar a producirse en el futuro su incorporación efectiva, y por circunstancias sobrevinientes que se hayan producido respecto de los requisitos constitucionales para el cargo), que realiza el

---

*reglamento* al del Senado de la Nación; salvo excepciones específicas, cada artículo mencionado con un número corresponde al de ese reglamento.

Senado en virtud del artículo 64 constitucional, se concreta mediante un procedimiento que registra diferencias respecto de su similar de la Cámara de Diputados.

Si bien se parte de bases análogas, como la existencia de impugnaciones (básicamente originadas en órganos o personas de actuación política, aunque también se admiten las de particulares «responsables a juicio del Senado»), y la elaboración de un dictamen por la Comisión de Asuntos Constitucionales (o por una Comisión Especial de Poderes que se designe al respecto, si esa comisión no estuviere constituida), en ningún supuesto se habilita al impugnado a incorporarse, aun de manera provisoria. El reglamento del Senado no es tan detallista, en esta materia procedimental, como la norma que resumimos en el trabajo sobre la Cámara de Diputados, y no exige, como allí, la mayoría calificada de dos tercios para decidir sobre la nulidad de un diploma senatorial.<sup>3</sup>

Al incorporarse, el senador<sup>4</sup> presta el juramento del artículo 67 constitucional, en alguna de las tres fórmulas previstas (artículo 10) y ante el presidente (artículo 11).

### 3. Asistencia a las sesiones

La norma que ahora estamos estudiando es más escueta que la de la Cámara de Diputados, en materia de la consideración de las asistencias, ausencias, licencias y permisos.

Conforme al artículo 25, existe obligación de pedir licencia (en lugar de un mero aviso a la presidencia) ante inasistencias a más de tres sesiones consecutivas, la que se concederá con o sin goce de dieta (la licencia por maternidad es con goce de dieta, y por el plazo legal). El derecho a la dieta se pierde por el plazo que exceda a la licencia (artículo 26).

Se contempla la existencia de medidas para compeler a los inasistentes (artículo 28) y hasta la adopción de castigos disciplinarios (artículo 29), sobre la base de las previsiones constitucionales que serían de aplicación.

La única disposición existente sobre los permisos a otorgarse para ejercer empleos o comisiones decididas por el Poder Ejecutivo (artículo 72 CN) es que aquellos no se extenderán más allá del año legislativo en el que fueron otorgados (artículo 31).

---

<sup>3</sup> Las formalidades de este documento están detalladas en el artículo 12.

<sup>4</sup> O la senadora; en el artículo 228 se prevé la utilización indistinta de todas las normas del reglamento para senadores o autoridades del cuerpo, de cualesquiera de ambos sexos.

#### 4. Los bloques políticos

También es muy escaso en contenido el reglamento en lo que respecta a los bloques, a los que solo se dedica el artículo 55. Dos o más senadores pueden formar bloque, de acuerdo con sus afinidades políticas; y cuando un partido político o alianza electoral existente con anterioridad a la elección senatorial tenga un solo representante en el cuerpo, también podrá actuar como bloque.

Diversas situaciones reglamentarias concretas ejemplifican la influencia de los bloques en las actividades del Senado; así, por ejemplo, la integración personal de las comisiones permanentes o especiales se hará en forma proporcional a los sectores políticos que integran la Cámara (artículo 91); el representante del bloque goza de un derecho especial para usar de la palabra (artículo 150, inciso *d*), y el Plenario de Labor Parlamentaria se organiza sobre la base de los bloques que integran el Senado (artículo 56).

#### 5. El presidente, el presidente provisional y los vicepresidentes

Las *autoridades* del Senado (además del vicepresidente de la Nación, titular nato del cuerpo en virtud del artículo 57 CN)<sup>5</sup> son su presidente provisional (también de origen constitucional, artículo 58), un vicepresidente, un vicepresidente primero y un vicepresidente segundo (artículo 2).

La *elección* de todos estos últimos es por mayoría absoluta; de no obtenerse esta (como dispone el no del todo claro artículo 3) se elegirá entre los dos candidatos que hayan obtenido más votos, y en caso de empate resolverá la presidencia. Estas elecciones deben hacerse en forma nominal (artículo 206). Dichas autoridades deben prestar juramento (según las fórmulas descritas en el artículo 4), el que puede omitirse en caso de reelección.

El *plazo* de duración de estos cargos es anual (hasta final de febrero del año siguiente al de la elección), y solo puede extenderse más allá si no se hubieren elegido reemplazantes, y mientras que los ocupantes sigan siendo senadores (artículo 5). Eventuales reemplazos temporarios de la autoridad presidencial (incluyendo a todos los vicepresidentes) los concretarán los presidentes de las comisiones, según lo prevén los artículos 34 y 60.

Son muchas las *atribuciones* del presidente, en gran medida reglamentadas por el artículo 32. Algunas tienen que ver con la conducción de las sesiones (abrir la sesión, conceder el uso de la palabra),<sup>6</sup> otras están relacionadas con las comisiones (destinar los asuntos a las que sean competentes); también tiene funciones

---

<sup>5</sup> Podría también darse el caso excepcional de que presida el Senado el titular de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, en caso de juicio político al presidente de la República, según el artículo 59 de la Constitución nacional.

<sup>6</sup> En este y en los demás casos pondremos solamente ejemplos.

representativas (hablar en nombre del Senado, firmar las comunicaciones oficiales). Sobre su actividad política en el recinto, el vicepresidente de la Nación no puede actuar en el debate, y vota solo en caso de empate (artículo 57 constitucional y artículo 33 reglamentario, tema que ampliaremos en el punto 13), pero un senador que actúe como presidente puede participar en la discusión (artículo 33) aunque, en ese caso, no puede volver a ejercer la presidencia sino después de que se vote el asunto objeto de su intervención personal (artículo 35).

## 6. Las secretarías y la organización administrativa de la Cámara

El Senado tiene dos *secretarios*, que se eligen —de fuera de su seno— por mayoría absoluta, y cuyas funciones determina el presidente (artículo 38); no obstante ello, sus atribuciones reales están predeterminadas en el reglamento, el que desarrolla la tradicional división existente entre la Secretaría Parlamentaria (artículos 40 a 47, básicamente) y la Secretaría Administrativa (artículos 48 a 50, entre otros).

La configuración normativa de la organización administrativa excede, como en el caso de la Cámara de Diputados, los términos del reglamento, salvo en algunas precisiones particulares, como respecto de los *prosecretarios*, que se eligen como los secretarios (artículo 51) y poseen atribuciones determinadas, sobre todo en el caso de los prosecretarios parlamentario (artículo 52) y administrativo (artículo 53), que no son del todo claras en lo que respecta al tercer prosecretario, el de Coordinación Operativa (artículo 54).

El *presupuesto* del Senado está organizado por el secretario administrativo (artículo 48). Con el presupuesto se atienden, entre otros, los servicios de los *empleados*. Estos son nombrados (previa propuesta de los secretarios, según el artículo 39, inciso *k*) y removidos (con causa) por el presidente, quien debería cubrir las vacantes por ascensos, tomando en cuenta competencias, aptitudes y antigüedades y, en caso de cobertura de cargos nuevos, previo concurso de selección (artículo 32, inciso *j*). Dedicamos el reglamento una particularizada referencia a los *taquígrafos* (artículos 221 a 223). No dejamos de señalar que, a la estructura burocrática propia del cuerpo, se le añaden los servicios de organizaciones complejas y bicamerales y, además, los de una institución de la Cámara de Diputados, la Dirección de Información Parlamentaria, que también provee datos y asesoramiento al Senado.

## 7. Publicaciones

Se ponen a cargo del secretario parlamentario (artículo 43) las impresiones del *Diario de Sesiones* (cuyo contenido está detallado en el artículo 45), del *Diario de Asuntos Entrados* y del *Boletín de Asuntos en Trámite y Asuntos Considerados*.

También se le encarga al mismo funcionario (artículo 44) realizar determinadas inserciones en el sitio de Internet del Senado (que de hecho reemplaza en muchos

casos concretos, y con más rapidez, a aquellas publicaciones). También debe incorporar (en este caso, el secretario administrativo, cf. artículo 50) al sitio web la información sustancial bajo la órbita de ese funcionario.

El secretario parlamentario tiene que custodiar el archivo reservado del Senado, aunque (y esta es una previsión no habitual en materia de publicidad), deben ser liberados al público los documentos de tal carácter que tengan más de cincuenta años de antigüedad (artículo 47).

## 8. Comisiones de asesoramiento. Su organización

Desde las últimas grandes reformas reglamentarias de principios de este siglo, el Senado tiene solo *veinticuatro* comisiones permanentes (artículo 60), aunque cada una de estas puede organizarse en no más de dos *subcomisiones*, por razones de trabajo, por tiempo determinado y al solo fin de profundizar el estudio de un asunto (artículo 94). Quince son los *integrantes* de cada comisión (artículo 60), no pudiendo cada senador ser integrante de más de cinco comisiones permanentes (artículo 91).<sup>7</sup> Las autoridades políticas del Senado (excepto el vicepresidente de la Nación) pueden integrar comisiones (artículo 97).

La *designación* de los integrantes de las comisiones (artículo 14) está a cargo del presidente del Senado, por delegación de este (cuerpo que, hipotéticamente, podría concretar ese acto por sí), previsión que se cumple habitualmente siguiendo las proposiciones de los bloques, dado que, «en lo posible», los sectores políticos deben estar representados en las comisiones en la misma proporción que en el pleno (artículo 91).

El cargo de integrante de una comisión es *renunciable*. En ese caso, la nota respectiva debe ser girada al presidente del cuerpo, quien sólo debe dar cuenta al Senado para que este lo tome en cuenta, sin requerirse una votación (artículo 111).

Cada comisión designa anualmente a sus *autoridades* (un presidente, un vicepresidente y un secretario), que podrán ser reelectas. Un senador no puede ser presidente de dos comisiones permanentes al mismo tiempo (artículo 92).

Los miembros de las comisiones permanentes *duran* dos años en tales cargos (plazo de renovación parcial del Senado); los de las comisiones especiales, lo hacen por el plazo fijado al instituir las, salvo el cumplimiento de los objetivos de esas comisiones antes de dicho plazo (artículo 93). Todo ello salvo, por supuesto, la renuncia anticipada de un senador, como tal o como integrante de la comisión.

Dos *ausencias* injustificadas a una reunión de comisión provocan, en teoría, la aplicación de un apercibimiento, y cuatro ausencias injustificadas consecutivas

---

<sup>7</sup> La redacción de este artículo no es muy feliz, pues indica que cada senador *integrará* cinco comisiones permanentes, no *hasta* cinco. La interpretación puramente literal de la norma conduce a resultados irrazonables.

también ocasionan el descuento de dieta. Estas sanciones deberían ser tomadas por el plenario del Senado (artículo 102).

Se prevén reuniones de las comisiones cada quince días (salvo convocatorias extraordinarias), a realizarse en forma no coincidente con las sesiones del Senado. Las *citaciones* a las reuniones (a cargo de las autoridades) deben fijar con detalle el temario a discutir; aunque, a pedido de tres senadores pueden incorporarse a la *agenda* otras cuestiones (artículo 103).

Durante todo el año las comisiones pueden reunirse, pero solo pueden dictaminar sobre asuntos legislativos durante las sesiones ordinarias y de prórroga (y también, durante las sesiones extraordinarias, para los asuntos a los que fuera convocado el Congreso). Durante el receso del Congreso, solo pueden dictaminar sobre cuestiones internas del Senado (artículo 95).

La *competencia* específica de cada una de las comisiones permanentes responde aproximadamente a una estructuración temática de las atribuciones constitucionales de la Cámara, y está determinada en los artículos 61 a 84.

La tarea habitual de *girar* los asuntos a las comisiones la realiza el presidente (artículo 32, inciso *b*), y, en principio, cada asunto debe destinarse a una sola comisión. Pero, a tenor del mecanismo de los artículos 89 y 90, puede haber cambios al respecto, dado que cada senador tiene la potestad —dentro de los siete días posteriores a la inserción del destino de un asunto en el sitio Intranet del Senado— de formular observaciones a esa decisión, que el presidente debe resolver en tres días hábiles. Si esto no ocurriera (y si antes la comisión no hubiere producido dictamen), la cuestión debería ser decidida por el Senado en pleno en la primera sesión siguiente. Ello podría llevar a la hipótesis del envío a estudio a más de una comisión (decisión que también podría tomar inicialmente el presidente). En ese caso, las comisiones actuarán reunidas, bajo la autoridad del presidente de aquella a la que el asunto fue girado en primer término (artículo 92). Nada de esto obsta a que, durante la consideración de un asunto por la comisión única inicialmente designada, y dada la trascendencia del tema u otro motivo especial, ese cuerpo pueda solicitar el aumento de sus miembros, o el estudio conjunto, cuestiones que debería decidir el Senado en pleno (artículo 89).

Los artículos 85 a 88 contemplan la existencia de comisiones *especiales* (para entender sobre un tema determinado), que pueden ser también *mixtas* (integradas no solo por legisladores, sino también por otras personas expertas, profesionales o académicas), y también la creación de comisiones *investigadoras*. Las primeras deben durar por no más de un año, pudiendo prorrogarse su plazo por seis meses, previa votación de dos terceras partes de los integrantes del Senado. En el caso de las comisiones investigadoras, el plazo inicial es el que fije la resolución que las instituya, pero la misma previsión recién analizada debe aplicarse respecto de la prórroga.

Pretendiendo resaltar la seriedad del acto de creación de comisiones de este tipo (muchas veces no tenida en cuenta, en el pasado), el reglamento exige el voto de los

dos tercios del total de los integrantes del Senado, para la adopción de esa decisión (artículos 85, 87 y 88). En esa línea, se dispone que las comisiones especiales caducarán si no fueron integradas dentro de los dos meses a partir de su institucionalización (artículo 85). También el Senado puede aceptar de la Cámara de Diputados (o proponerle a esta) la creación de comisiones bicamerales o bicamerales mixtas, lo que requerirá asimismo la mayoría calificada a que recién hicimos referencia. Obvio es señalar que estas supermayorías no se requerirán para el caso de comisiones bicamerales creadas por leyes.<sup>8</sup>

## 9. Comisiones de asesoramiento. Su funcionamiento

Las comisiones se reúnen en el Senado, aunque el artículo 98 contempla que cuando circunstancias especiales lo aconsejen podrán hacerlo en el *lugar* que consideren conveniente.

Para que una comisión pueda sesionar, deberá estar presente *más de la mitad* de sus miembros (artículo 100); sin embargo, pasada la media hora, dispone el mismo artículo que podrá *considerar* los asuntos por lo menos la *tercera parte* de los integrantes. Ello no obstante, la norma siguiente, con afanes de mayor permanencia de esta situación en principio excepcional (pues, también, el artículo 105 exige que para que exista dictamen, este deberá ser firmado por más de la mitad de los miembros que reglamentariamente integran la comisión), establece que si no se alcanzara quórum en dos citaciones, cualquiera de los miembros de la comisión puede ponerlo en conocimiento de la presidencia del Senado y, si luego continuara la falta de quórum, la comisión podrá no solo sesionar, sino *también dictaminar* con la presencia de un tercio de sus miembros. Lo anterior no empece a la existencia de *dictámenes en minoría*, si la opinión de la comisión se fraccionara (considerándose, en caso de empate, como de mayoría, al dictamen suscrito por el presidente de la comisión; cf. artículo 105).

Las comisiones durante su desempeño podrán por sí pedir *informes* (y es su presidente el instrumento para requerirlos, cf. artículo 94), y solicitar el *asesoramiento* que estimen necesario, de sus dependientes, funcionarios y personas internas o externas del Congreso. Existe la obligación reglamentaria de que los miembros de la comisión que dispongan de documentos susceptibles de influir en la elaboración de los dictámenes los pongan a disposición de sus colegas, bajo apercibimiento de no poder utilizar esos instrumentos en el recinto (artículo 96). El presidente, por sí o por recomendación del Senado (a indicación de un senador) puede hacer los

---

<sup>8</sup> Salvo exigencias constitucionales, como las previstas en el artículo 99, inciso 3, de la Constitución nacional, para la creación de la Comisión Bicameral Permanente allí específicamente prevista, hoy instituida por la ley 26122.



requerimientos que crea necesarios a las comisiones que se encuentren en retardo (artículo 107), esto es, el llamado «requerimiento de *pronto despacho*».<sup>9</sup>

Las reuniones de las comisiones son en principio *públicas* (salvo una decisión por el secreto, de dos tercios de los miembros, cuando los asuntos en cuestión requieran estricta confidencialidad, y con posibilidad muy limitada de que asistan terceros; artículo 98). En las reuniones puede invitarse a audiencia a quienes se crea conveniente. También están habilitadas las comisiones para convocar a *audiencias públicas*, con una determinación de la mayoría absoluta de sus miembros, según la reciente y detallada reglamentación contenida en los artículos 112 a 123. Dentro de ese género existe la especie de audiencias públicas previas a la consideración de acuerdos para la designación de magistrados del Poder Judicial e integrantes del Ministerio Público, organizadas por la Comisión de Acuerdos según también un moderno procedimiento creado por los artículos 123 *bis* a 123 *decies*.

Es obligatorio labrar un *acta* de cada reunión, consignando el orden del día, los asuntos dictaminados y las resoluciones que se adopten; a pedido de un senador integrante, se debe dejar constancia de las razones en las que este fundó su voto (artículo 104).

Se denomina también como *despacho* al dictamen de la comisión, la cual, si es conteste en determinado sentido, debe decidir si el informe al plenario del Senado sobre el despacho se hará en forma verbal o escrita. En el primer caso designará a quien será el *miembro informante*, y en el segundo, al *redactor* del texto del dictamen (artículo 105). La existencia del *miembro informante* (que por lo que antes dijimos, puede serlo también del dictamen de minoría) tiene no solo *efectos prácticos y racionales* en orden a la discusión, sino que, además, adquiere *relieves normativos determinados*, dado que el miembro informante goza de prelación en el uso de la palabra (artículo 150, incisos *a* y *b*), de derecho a replicar discursos u observaciones (artículo 151), y de plazos especiales para hablar en la discusión en general (artículo 163) y en particular (artículo 172).

Producidos los despachos, estos son comunicados a la presidencia del Senado, ingresando oficialmente por la mesa de entradas del cuerpo, momento a partir del cual los senadores integrantes no pueden retirar sus firmas. Los despachos se imprimen y numeran correlativamente, y a cada uno se lo llama *orden del día*, en su acepción más limitada. Esos dictámenes pasarán a consideración del plenario de la Cámara de Senadores (con excepción de aquellos que aprueben proyectos de comunicación solicitando informes, o de declaración vinculados con eventos a realizarse

---

<sup>9</sup> En principio, las comisiones no tienen plazos perentorios para pronunciarse, y su silencio no produce efectos. La excepción está contenida en el artículo 184, norma ubicada dentro de la sección correspondiente a la delegación del tratamiento en particular de leyes en el seno de las comisiones, y que determina que pasados quince días sin decisión de estas, el proyecto debe ser devuelto al Senado para su consideración por su pleno. Otro caso especial es el del artículo 138, que analizamos *infra* en el n.º 12.

en fecha determinada; los que, firmados por más de dos tercios de los integrantes de la comisión, deben ser directamente comunicados por la presidencia del Senado a quien corresponda, sin pasar por la consideración plenaria, según dispone el artículo 106). Empero, los dictámenes pasarán al orden del día<sup>10</sup> de tratamiento en el recinto cuando lo disponga la comisión, lo que ocurrirá automáticamente cuando el asunto hubiere sido firmado por la unanimidad de los integrantes de aquella, en el que la inclusión en el Orden del Día será inmediata (artículos 109 y 110). Todo ello sin perjuicio de la elaboración y aprobación del plan de labor del Senado, que más adelante analizaremos.

Los despachos emitidos por las comisiones permanentes comunicados al Senado o incorporados al orden del día mantienen su *vigencia* (artículo 106) hasta la próxima renovación del cuerpo, o hasta que se produzca su caducidad a tenor de la ley 13640 (reformada por las leyes 23821 y 23992), que establece con detalle los plazos de caducidad según el tipo de documento en cuestión, y sobre una base bianual.

En forma parecida a lo que ocurre en la Cámara de Diputados (pero menos estricta, pues en el Senado no existe el rígido procedimiento de las observaciones formales que consideramos en el artículo que precede a este), la inclusión de los dictámenes en el plan de labor (elaborado prioritariamente por el Plenario de Labor Parlamentaria, según los artículos 57 y 58), «en lo posible» (reza el primero de los dos artículos recién citados) ocurrirá solo después de *siete días* corridos desde la fecha de su distribución.

El *efecto principal* del dictamen de comisión consiste en que los asuntos no podrán ser tratados por el pleno de la Cámara en su ausencia. Este principio general, que pretende racionalizar la tarea legislativa, procurando que todos los proyectos pasen por el «filtro» de estudio de las comisiones, sin embargo, registra *excepciones* en el reglamento: cuando la Cámara, por dos tercios de los votos emitidos luego de una moción de preferencia o de sobre tablas decida tratar el proyecto sin despacho de comisión (artículos 146 y 147) o si la Cámara trata el proyecto constituida *en comisión* (artículos 154 y siguientes). Literalmente, no sería aplicable la invocación de un apartamiento del reglamento (artículo 140, inciso 12), pues esta norma solo hace referencia a tal apartamiento solo sobre la «forma de la discusión de los asuntos», lo cual no parece incorporar lo atinente a la forma en que ingresan los asuntos a ser discutidos. Para poder delegar el tratamiento en particular de un asunto a una comisión es también requisito esencial que dicho proyecto haya contado previamente con dictamen de aquella (artículo 178).

Merece una particular referencia el instituto del *Senado en comisión*. Se trata de los casos en que aquel se constituye para considerar en calidad de tal algún proyecto o asunto. Para ello (y tras la aprobación de una moción que luego analizaremos), primero debe decidir el cuerpo quienes serán sus autoridades durante este tratamiento

---

<sup>10</sup> En su acepción más amplia, indicativa de la agenda de tratamiento de asuntos por el Senado.

(artículo 156) y si se *conservará o no la unidad de debate* (es decir, si los oradores podrán hablar indistintamente sobre los diversos puntos o cuestiones que el proyecto o asunto comprenda; artículo 157). En la discusión no rigen limitaciones para hablar (artículo 158). Durante el debate del Senado en comisión, este actúa por consenso, prohibiéndose la existencia de votación (artículo 159). Posteriormente el presidente por sí o por petición apoyada por más de cinco senadores declarará *cerrada la conferencia*, pasándose a votar el proyecto en general y en particular, sin ingresar nuevamente el plenario en la etapa de discusión (artículos 160 y 170).

## 10. El Plenario de Labor Parlamentaria

Este podría compararse en importancia con la Comisión de Labor Parlamentaria de la Cámara de Diputados (aunque la menor dispersión política habitualmente registrada en el Senado, a diferencia de la Cámara de Diputados, provoca que a veces las determinaciones procesales y de orden sean adoptadas básicamente por los bloques mayoritarios), y fue institucionalizado formalmente a partir de una reforma reglamentaria realizada en 1992, en los artículos hoy numerados como 56 a 59.

El Plenario de Labor Parlamentaria está formado por el presidente del Senado (quien lo encabeza) y por los presidentes de cada bloque o sus reemplazantes, y debe reunirse al menos una vez por semana, mientras el Congreso esté en sesiones, o en el receso cuando lo solicite cualquiera de sus integrantes.

Entre otras, tiene formalmente las siguientes importantes funciones: preparar los planes de labor parlamentaria y el orden del día de las sesiones, informarse del estado de los asuntos en las comisiones, promover medidas prácticas para la agilización de los debates y proponer medidas que conduzcan a un mejor funcionamiento del Senado. Si no se alcanzare consenso para elaborar el plan de labor, en una determinada instancia de la sesión se procurará alcanzar tal objetivo siguiendo el procedimiento que analizaremos más adelante.

## 11. Las mociones

Las mociones están definidas por el artículo 139 como las proposiciones hechas de viva voz desde la banca por un senador o ministro. Deben ser proposiciones concretas, tendientes a promover un asunto, generalmente de inmediato objetivo procesal, también concreto (ordinariamente relacionado con el ordenamiento del debate). También en este caso debe advertirse la diferencia existente entre la formulación de una moción y la común participación en la discusión, normada en otra parte del reglamento, oportunidad en la que el legislador sostiene una postura legislativo-política determinada, pero en orden a una cuestión ya promovida y encaminada por la vía correspondiente, un proyecto o, también en su caso, una moción.

Hay varios tipos de mociones.

### 11.1. Las mociones de orden

Determinadas casuísticamente por el artículo 140 (aunque creemos que esa enumeración no es taxativa), gozan de preferencia respecto de todo otro asunto, incluido el que está en debate, y no pueden repetirse en la misma sesión si hubiesen sido desechadas (artículo 141).

En principio, son las mismas existentes en el reglamento de la Cámara de Diputados (según el artículo 140, son: levantamiento de sesión, pase a cuarto intermedio, libertad de debate, cierre de lista de oradores o conclusión de debate, pase al plan de labor, planteo de cuestión de privilegio, aplazamiento de un asunto, devolución de un tema a comisión —situación en la cual, de volver al recinto, según el artículo 177, el asunto debe volver a considerarse como si nunca hubiera sido debatido—, constitución del Senado en comisión y apartamiento del reglamento —aunque solo en puntos relativos a la forma de discusión de los asuntos), pero se le agregan dos situaciones, en los incisos 10 y 11, que tienen que ver con el envío a comisión o la devolución de esta al plenario, respecto de los trámites legislativos especiales de consideración de proyectos en particular en la comisión, previstos por el artículo 79 constitucional (incorporado en 1994) y con un procedimiento al respecto solo reglamentado por el Senado (artículos 178 a 185), que hasta ahora no ha sido de aplicación.

En casi todos los casos, las mociones de orden se votan sin discusión, salvo en las dos últimas hipótesis recién mencionadas y también en las de las mociones de apartamiento del reglamento, de constitución de la Cámara en comisión y de envío de un asunto a comisión, situaciones en que puede darse una breve discusión, con limitados plazos para que hablen los senadores por una sola vez (salvo el autor de la moción, que puede hacerlo dos veces), según consigna el artículo 141, norma que también condena a la llamada *moción mordaza*, previendo que no se puede requerir el cierre de debate mientras algún senador desee usar de la palabra.

Para su aprobación, salvo en dos casos (las recién indicadas mociones vinculadas con el artículo 79 constitucional, en que, en coherencia con este, se precisa de la mayoría absoluta del total de los miembros del Senado), en las demás situaciones, para la aprobación, se precisa la mayoría absoluta de los votos emitidos (artículo 142).

Respecto de la moción de planteo de una cuestión de privilegio (materia que el reglamento no define formalmente, pero que como es bien sabido tiene que ver con ciertos institutos jurídicos especiales en procura de la independencia del cuerpo y de sus miembros), tras esa presentación la presidencia dispondrá su pase a comisión, salvo que el Senado, con dos tercios de votos de los presentes, disponga su tratamiento preferente (artículo 140, inciso 6).

### **11.2. Las mociones de preferencia**

«Es moción de preferencia toda proposición que tiene por objeto determinar la oportunidad o anticipar el momento en que debe tratarse un asunto» (artículo 143). El principio general sobre el orden de tratamiento de los asuntos, según su inclusión en las órdenes del día, fue visto en el punto 8. Las excepciones se establecen por las mociones en estudio, y también, aunque con efectos algo diferentes, por las de sobre tablas (ello sin perjuicio del orden que determine el plan de labor aprobado en definitiva por el Senado, como luego analizaremos).

Hay mociones de preferencia *sin fecha fija* (artículo 144), casos en los cuales los asuntos serán tratados en la reunión subsiguiente que el Senado celebre, en el orden de proposición de las mociones (las preferencias de igual clase se tratarán a continuación y por su orden); y *con fecha fija* (artículo 145), situación en la que el asunto será considerado en la reunión de la fecha fijada como preferente, en primer término y a continuación de las órdenes del día impresas (si así no ocurriese, o si ese día no se realizara la sesión, la preferencia caducará).

Para la aplicación de determinada mayoría en la aprobación de estas mociones, el criterio reglamentario se basa en si la orden del día correspondiente al despacho de comisión objeto de la moción está publicada (precisándose entonces la mayoría absoluta de votos emitidos) o si no lo está (situación idéntica a la de carencia de dictamen de comisión, en la cual se requerirá dos terceras partes de votos emitidos, como también precisa el artículo 146).

Estas mociones (como así también las de sobre tablas y de reconsideración) llevan un trámite de discusión breve, donde el único que puede hablar dos veces es el autor de la moción (los demás senadores pueden usar de la palabra una vez por no más de cinco minutos (artículo 149).

Existen ciertos casos de preferencias reglamentarias, aplicables aunque no exista una moción especial al respecto; tales como el ejemplo que párrafos arriba referimos, en referencia al artículo 141.

### **11.3. Las mociones de sobre tablas**

Abarcan a «toda proposición que tiene por objeto considerar inmediatamente un asunto, con o sin dictamen de comisión» (artículo 147). «Inmediatamente» implica, literalmente, con prelación a todo otro asunto o moción, a diferencia de lo que ocurre en la otra Cámara, en que los asuntos objeto de estas mociones aprobadas son tratados como primeros del orden del día. Estas mociones no son aplicables a reformas del reglamento (artículo 227).

Requieren para su aprobación las dos terceras partes de los votos emitidos y solo pueden considerarse, en principio, cuando se haya terminado de dar cuenta de los asuntos entrados.

### 11.4. Las mociones de reconsideración

Se definen como las proposiciones que tengan por objeto rever una sanción de la Cámara, sea en general o en particular, u otra decisión recaída sobre un pedido de acuerdo formulado por el Poder Ejecutivo. Solo pueden interponerse mientras el asunto esté pendiente o mientras dure la sesión en que aquel quedó terminado. Se tratan inmediatamente después de formuladas y para su aprobación se requiere la mayoría calificada de dos terceras partes de los votos emitidos, y no pueden ser repetidas (artículo 148).

## 12. Los proyectos

Si los asuntos generalmente procesales deben ser instados por los legisladores mediante mociones, estos promueven habitualmente las cuestiones de fondo, propias sustantivamente de su función constitucional, por la vía de los proyectos parlamentarios, cuyos tipos enumera el artículo 125. Son los proyectos de *ley* («toda proposición que deba pasar por la tramitación establecida en la Constitución para la sanción de las leyes», establece el artículo 127), los de *resolución* («toda proposición que tenga por objeto originar una resolución particular del Senado», dice el artículo 129), los de *declaración* («toda proposición destinada a reafirmar las atribuciones constitucionales del Senado o a expresar una opinión del cuerpo», reza el artículo 131), agregándose —a la clásica enumeración de la Cámara de Diputados— los proyectos de *decretos* («toda proposición que tenga por objeto originar una decisión especial de carácter administrativo», cf. artículo 128) y de los de *comunicación* («toda proposición dirigida a contestar, recomendar o pedir algo, o a expresar un deseo o aspiración de la Cámara, en particular los pedidos recabando informes», establece el artículo 130).

Los proyectos deben ser presentados por *escrito, firmados*, y se les tiene que agregar su versión digital, para incorporación al sistema informático (artículos 132 y 133). Deben ser acompañados por sus *fundamentos*, también por escrito (artículo 133), aunque los proyectos que no sean de ley también pueden hipotéticamente ser fundados verbalmente por el autor, por no más de diez minutos, si el Senado así lo resuelve (artículo 134). Los proyectos que importen gastos deben indicar la fuente de financiamiento (de lo contrario, no se podrán discutir); en todo caso, este tipo de proyectos siempre debe tener dictamen de comisión (artículo 126).

Aunque la Constitución nacional vigente no contempla un procedimiento de ese tipo, el reglamento (artículo 138) concede un tratamiento especial a los proyectos de ley cuyo autor es el Poder Ejecutivo, remitidos con carácter de urgencia por este (o a las sanciones venidas de la otra Cámara, respecto de proyectos de similares orígenes): el Senado, por dos tercios de votos de los presentes debe decidir la preferencia a otorgárseles y, en su caso, el plazo que se concederá a las comisiones a las que se destinen, para que emitan su dictamen.

El *autor* del proyecto goza de ciertas prerrogativas, entre otras las de tener prelación y gozar de plazos especiales en el uso de la palabra (artículos 150, 163, 172), y de ser especialmente citado por la comisión encargada de dictaminar en el tema (artículo 98). Los proyectos presentados podrán ser retirados o girados al archivo, pero solo con anuencia del Senado (artículo 137).

El reglamento intenta garantizar una amplia *publicidad* a los proyectos (inclusive a través de la prensa, según afirma el artículo 136). Estos deben incluirse, con sus fundamentos, en el *Diario de Asuntos Entrados*, por cuyo medio se dan cuenta, en cada sesión, a la Cámara (artículo 187; en realidad, tanto este artículo como el artículo 133 hacen referencia a la enunciación de los proyectos en el recinto, que en los hechos se reemplaza por la alusión a ese documento), tomando así *estado parlamentario*. También, según el artículo 45, inciso *a*, se incluyen en el *Diario de Sesiones* referencias a los proyectos ingresados. Modernamente, esta difusión se asegura por la inclusión de estas iniciativas en el sitio web de la Cámara.

Ingresados de esa forma los proyectos (incluyendo los del Poder Ejecutivo y las sanciones del Senado llegadas en revisión), son girados a la comisión que corresponda (artículo 133).

### 13. El debate

En el recinto de sesiones el Senado termina de concretar sus atribuciones poniendo en ejercicio (en lo que respecta a los proyectos de ley) lo que determinan los artículos 77 a 84 de la Constitución nacional. Para ello ejecuta un elaborado procedimiento interno, también regulado en el reglamento, que ordena un debate en *dos* etapas: primero, la *discusión en general*, finalizada la cual se pasa a votar; luego, la *consideración en particular*, que también culmina en cada porción con una votación (artículos 161, 162 y 171). La discusión se da por terminada cuando recae resolución sobre el último artículo (artículo 176, salvo que se produzca alguna reconsideración, según el procedimiento del artículo 148). Lo pasamos a analizar.

#### 13.1. *Discusión en general*

Por las especiales características del Senado (en particular, por la menor cantidad de miembros que posee) el procedimiento del debate en general (sobre todo el proyecto o el asunto tomado en masa, o sobre su idea fundamental, dice el artículo 162) tiene plazos que son más amplios que en la Cámara de Diputados, y que pueden ser también incrementados por el Senado al inicio del debate. El cuerpo también puede establecer horarios de votación, una vez que esté cerrada la lista de oradores, y respetando el uso de la palabra de todos los anotados. Todo esto lo prevé el artículo 163, que dispone que cualquier senador puede usar de la palabra por veinte minutos, con posibilidad de rectificar aseveraciones de colegas por diez minutos. Poseen un

plazo especial de cuarenta minutos para usar de la palabra los miembros informantes de mayoría y minoría de la comisión, los autores de los proyectos y los senadores que asuman la representación de un bloque. Es libre la posibilidad de insertar discursos o documentos al *Diario de Sesiones*, si el Senado lo autoriza.

Por la inexistencia de un sistema tan rígido como en la Cámara de Diputados, como lo es el vinculado con las observaciones de dictámenes de comisión, a efectuarse en plazos rigurosos y con efectos estrictos, el reglamento del Senado no contempla procedimientos especiales para los casos de despachos sin disidencias, o sin disidencias pero con observaciones. Pero incluye el escenario del debate libre (artículo 164: cualquier senador puede hablar cuantas veces quiera, una vez que se aprueba la moción de orden al respecto) o del tratamiento de un asunto una vez que haya sido despachado por el Senado constituido en comisión (artículo 170: el asunto así dictaminado se pasa directamente a votar, sin discusión). Existen asimismo particulares referencias para los casos de presentación de nuevos proyectos durante el debate (o reemplazo del proyecto en discusión, en la misma instancia), en los artículos 166 a 168.

*Cerrado el debate en general*, se procederá a votar. Sin perjuicio de los *efectos constitucionales*, respecto de los proyectos de ley, que una decisión afirmativa o negativa de la Cámara pueda tener (y que se analizan en otros capítulos de este libro), los *efectos procesales* parlamentarios de la situación son que si se *desecha* el proyecto en general concluye toda discusión sobre este, pero si se *aprueba* en general, se pasa a su discusión en particular (la habitual o la especial que contempla, como dijimos, el artículo 79 constitucional, nunca aplicado todavía aunque haya sido motivo de una cuidadosa reglamentación en los artículos 178 a 185), como reza el artículo 169. Ello sin perjuicio de la eventual caducidad del proyecto por el paso del tiempo, regulada por la ley 13640.

### 13.2. Discusión en particular

La discusión en particular tendrá por objeto cada uno de los distintos artículos o períodos o partes del proyecto pendiente (artículos 171 y 207). Sobre cada una de estas etapas, sucesivamente, debe procederse a la votación. Debe guardarse la unidad de debate y no podrán aducirse consideraciones ajenas al punto en discusión (artículo 173).

Cada senador podrá usar de la palabra por cinco minutos en cada norma en discusión, salvo los miembros informantes de comisión, de mayoría y de minoría, el autor del proyecto y el senador que asuma la representación de un bloque parlamentario, los que tendrán diez minutos (en cada caso), como estipula el artículo 172.

Durante la consideración en particular pueden introducirse nuevos artículos, que sustituyan al que está en tratamiento, los cuales deben presentarse por escrito, y si la mayoría de la comisión acepta la sustitución, modificación o supresión de su



despacho por el nuevo o los nuevos artículos introducidos, estos se considerarán como parte integrante del despacho; pero si no acepta, se pasa a votar el despacho de la comisión y, si es rechazado por la Cámara, se discuten y votan el o los nuevos artículos propuestos, en el orden en que hubieren sido presentados (artículos 174 y 175).

Obsérvese, finalmente, que el artículo 177 en buena medida repite las prescripciones constitucionales relativas al procedimiento parlamentario cuando el proyecto legislativo recibe adiciones o correcciones por la cámara revisora, su diferente situación según que estas sean aprobadas por mayoría absoluta o por dos tercios. Interesa en particular destacar que esta norma exige (en concordancia con lo que dispuso una resolución de los presidentes de ambas Cámaras del Congreso suscrita el 26 de octubre de 1995) que en la comunicación que se gire a la otra Cámara conste el resultado de la votación, consignándose si fue por mayoría absoluta o por dos tercios.

#### 14. Las votaciones

Con la votación finaliza la discusión en general (artículo 169) y también con la votación, artículo por artículo, capítulo por capítulo o título por título, o parte por parte, se culmina, progresivamente, la discusión en particular (artículo 171).

Votar en el recinto es una de las fundamentales obligaciones del senador, y así se deduce del artículo 212: el legislador presente en el recinto sólo puede *abstenerse* de votar con una autorización especial de la Cámara, que debería concederse en casos realmente particulares, tales como, por ejemplo, cuando por razones de colusión de intereses, la ética le obligue a solicitar tal excepción. De no obtenerse dicha autorización, al senador que deseara abstenerse le queda no presentarse o ausentarse del recinto, con las sanciones que esas conductas deberían conllevar y que ya hemos comentado. Sin perjuicio de lo anterior, el legislador posee otro derecho: si bien no puede protestar contra la resolución que el Senado votó, podrá pedir la *consignación de su voto* en el acta y en el *Diario de Sesiones*.

Según los artículos 205 y 206, las votaciones serán *nominales*, *mecánicas* y *por signos*. El Senado posee un sistema electrónico que refleja en los tableros existentes en el recinto, en la Secretaría y en la memoria central, el resultado de la votación.

La votación por *signos* se refleja en el tradicional sistema de *mano levantada* (aunque el artículo 205 también contempla el método de *ponerse de pie*) que, pese a la existencia de los medios mecánicos, muchas veces, cuando el asunto sujeto a votación no ofrece mayores disidencias, resulta más rápido y efectivo.

Las *votaciones nominales* (que permiten individualizar el nombre y apellido de cada senador votante, y la forma en que produjo su decisión) son obligatorias para todos los casos de proyectos de ley, de decisiones sobre acuerdos, y de las elecciones que deba hacer el Senado. También se harán votaciones nominales en los demás casos que decida el cuerpo, por mayoría absoluta (artículo 205). Todo ello sin perjuicio

del supuesto de votación nominal contemplado por el artículo 83 constitucional (insistencia tras un veto del Poder Ejecutivo). De aplicarse el régimen de discusión y votación en particular, por delegación, en la comisión, también la votación allí debería hacerse en forma nominal (artículo 183).

Las votaciones tienen que ser por la *afirmativa o la negativa* (artículos 208 y 212), aunque esta definición reglamentaria no es completa puesto que existen también votaciones para elegir candidatos, donde esta alternativa necesariamente no se da.

El *presidente propone* la votación (artículo 32, inciso *d*). La Secretaría computa, verifica y anuncia el resultado (artículo 39, inciso *d*), el que es *proclamado* por el presidente (artículo 32, inciso *d*), quien, como ya dijimos, no puede votar salvo en caso de empate (tras repetirse una vez la votación, debiendo participar en la segunda oportunidad los legisladores que lo hicieron en la primera; cf. artículo 213). El artículo 211 también contempla la necesidad de que vote el presidente (cuando la Cámara está presidida por un senador) en los casos en que la Constitución o el reglamento requieran su voto para hacer resolución (que puede ser una hipótesis fuera del empate, por ejemplo, para constituir una mayoría especial), situación en la cual ese senador presidente debe votar en último término.

Toda decisión votada en general o en particular puede ser objeto de reconsideración (artículo 148), como ya vimos. Sin llegar a ese extremo, cabe considerar el supuesto de la *rectificación* de la votación, que se presenta si se suscitan dudas respecto del resultado del escrutinio después de proclamado, y que se realizará con los legisladores presentes que hubiesen tomado parte en la votación (artículo 210).

## 15. Las sesiones

Según el método que nos fijamos, no haremos referencia a las sesiones *ordinarias*, de *prórroga* y *extraordinarias*, suficientemente reguladas por la Constitución, y que el reglamento no tiene por qué profundizar (solo las menciona circunstancialmente y en casos que ya vimos).

Son de fundamental importancia las sesiones *preparatorias*, suficientemente tratadas en la norma que estamos estudiando. De acuerdo con los artículos 1 y 7, se producirán cada año, el 24 de febrero (para elegir autoridades y designar días y horas de reunión) y el 29 de noviembre (para incorporar senadores, los años en que corresponda la renovación parcial del cuerpo).

Las sesiones pueden ser *de tablas* y *especiales*. Las primeras se realizan los días y horas preestablecidos en la sesión preparatoria recién indicada. Son sesiones *especiales* las que se llevan a cabo fuera de los días y horas predeterminados (según determina el artículo 17, que incorpora también como especiales a las sesiones secretas) y se convocan por resolución del Senado, por sí o previa petición del Poder Ejecutivo, o a petición escrita de cinco o más senadores; estos últimos deberán expresar el objetivo de la sesión solicitada, vinculándolo con un proyecto formalmente ingresado (artículo 19).

Responde a nuestra impronta republicana que, ordinariamente, las sesiones del Senado sean *públicas* (artículo 18). Excepcionalmente, podrá haberlas *secretas*,<sup>11</sup> pero existiendo previamente una resolución especial del cuerpo, adoptada por dos tercios de votos, o por una resolución fundada del presidente, o a pedido del Poder Ejecutivo, o mediando una petición fundada de cinco o más senadores. Se autoriza a presenciar las sesiones secretas a los diputados, solo cuando se traten asuntos de carácter legislativo; no se mencionan como autorizados a concurrir a los secretarios de Estado, aunque sí a los ministros del Ejecutivo (artículo 24). El motivo del pedido de sesión secreta se puede reservar; de todas formas, iniciada una sesión como secreta, se puede transformar en pública (artículo 21).

Características especiales poseen las sesiones en que el Senado se constituye en *tribunal* para los casos de juicio político, existiendo un reglamento interno específico que regula el procedimiento para esas reuniones, notoriamente distintas de las convocadas para las actividades no jurisdiccionales, habituales del cuerpo.

También existen sesiones de *Asamblea Legislativa*, en que se reúnen ambas Cámaras conjuntamente, cuando así lo dispone la Constitución nacional, y que no merecen un tratamiento especial para el reglamento.

En materia horaria, la *tolerancia* reglamentaria (frecuentemente superada) para iniciar las sesiones es de treinta minutos (artículo 15).

## 16. Orden de una sesión

El recinto de sesiones del Senado, ubicado en el Palacio del Congreso nacional, es el único lugar donde se constituye esa Cámara, salvo razones de gravedad institucional (artículo 30). A este recinto solo tienen acceso los senadores, diputados, representantes del Poder Ejecutivo, secretarios y prosecretarios del Senado, directores y secretarios de comisión (estos, mientras se consideren asuntos de sus respectivos órganos asesores), personal de Secretaría y quien cuente con autorización especial de la Presidencia previo acuerdo de la Cámara (artículo 217). La sesión, bajo la autoridad del presidente (artículo 32, inciso *c*; este funcionario está encargado de convocar a los senadores al recinto, artículo 32, inciso *a*), se compone de los siguientes pasos.

Primero, la *apertura*: no puede abrirse la sesión sin quórum (caso contrario existiría una simple reunión en minoría, con alcances meramente políticos). Llegado ese

---

<sup>11</sup> Hasta una reforma reglamentaria de 1992 y la enmienda constitucional de 1994, eran sesiones secretas las dedicadas a la consideración de los *acuerdos* por el Senado. Ello cambió radicalmente desde entonces, y esta materia es ahora objeto de una particular regulación en los artículos 22, 22 *bis*, 22 *ter* y 23 (con particular referencia a la integración del Poder Judicial y del Ministerio Público), que intentan garantizar la publicidad de los pliegos remitidos por la Presidencia de la Nación, la realización de audiencias públicas previas, etcétera. En concordancia con lo anterior, también todas las audiencias de la Comisión de Acuerdos deben ser públicas (artículo 98).

momento, el presidente la declara abierta (artículos 32, inciso *a*; y 186). A continuación (artículo 187) se da cuenta al Senado de los *asuntos entrados*, en las formas que ya hemos analizado. Sin perjuicio de esto último, se señala que el artículo 32, inciso *m*, contempla también un trámite que debe ser previo: la *consideración de los diarios de sesiones anteriores*, lo que tiene que ser sometido a tratamiento por el presidente.

El paso siguiente, conforme al artículo 187, es considerar el *plan de labor*, que debe en principio ser preparado por el Plenario de Labor Parlamentaria (artículo 57), para su consideración por el Senado en pleno en esta oportunidad; cada senador puede hacer uso de la palabra por una sola vez y por no más de cinco minutos, se vota en particular cada observación formulada a dicho plan (artículo 58). Empero, si no se hubiera consensuado un documento de este tipo en el Plenario de Labor Parlamentaria, la presidencia o cualquier senador podrán proponer planes específicos, promoviéndose un procedimiento que habilita a cada uno de los bloques a fundar su posición por no más de cinco minutos, votándose las propuestas en el orden en que hayan sido formuladas (artículo 59).

En caso de *ausencia de plan de labor*, el artículo 188 establece cuál debería ser el orden de tratamiento de los asuntos. En concreto, primero los homenajes,<sup>12</sup> y luego el tratamiento de los acuerdos, la constitución del Senado en tribunal de juicio político, la consideración de órdenes del día (que, según el artículo 192, deben repartirse a los senadores con antelación), el tratamiento de preferencias votadas con anterioridad, los pedidos de tratamientos sobre tablas y la consideración de pedidos de pronto despacho, de sobre tablas y de preferencia.

El tratamiento reglamentario del orden de las sesiones es mucho más simple en el reglamento que ahora estamos analizando que en el de la Cámara de Diputados. Son prácticamente inexistentes las referencias a los cuartos intermedios (salvo en lo que respecta a la moción de orden respectiva y a la potestad del presidente de proponerlos, incluida en los artículos 32, inciso *c*; y 33) y al final de las sesiones. De todas formas, los principios que enumeramos en el artículo correspondiente al reglamento de la Cámara de Diputados sobre estas cuestiones son de general aplicación.

## 17. Uso de la palabra

Si bien distintas disposiciones del reglamento determinan *a priori* qué legisladores pueden hacer uso de la palabra, de acuerdo con los asuntos en tratamiento, aquel también establece las pautas generales respecto del orden en que la palabra debe ser concedida por el presidente.

---

<sup>12</sup> Según el artículo 17, se pueden dar varios escenarios al respecto. Si los homenajes están destinados a temas de actualidad, no podrá hablar más de diez minutos cada orador, salvo que el Senado dispusiera que uno solo de sus miembros use de la palabra, circunstancia en que podrá hablar por veinte minutos. Y si se tratare de acontecimientos pasados que hubieren sido objeto de homenajes anteriores, estos honores se concretarán únicamente mediante un proyecto de declaración.

Así, el artículo 150 precisa que corresponderán preferencias para a) *el miembro informante* de la comisión que haya dictaminado en el asunto en discusión; b) *el miembro informante de la minoría* de la comisión, si esta se encontrase dividida;<sup>13</sup> c) *el autor o autores del o de los proyectos* en discusión;<sup>14</sup> d) *el presidente de un bloque parlamentario o el senador que lo represente*; y e) *los distintos senadores, en el orden en que soliciten la palabra*, situación en la que pueden darse varios supuestos: el otorgamiento, en lo posible, de la palabra al senador que se oponga a las razones expuestas anteriormente (artículo 152), pero si dos senadores pidieran al mismo tiempo la palabra, y no se diera el caso anterior, se preferirá a quien aun no hubiese hablado (artículo 153); esta última norma también consagra el derecho del presidente de dar la palabra «en el orden que estime conveniente».

Respecto de la cantidad de veces que un senador puede hablar y al tiempo aplicable a esos efectos, ya hemos hecho las referencias del caso en el punto 13.

En lo que hace a la *forma* de utilizar la palabra, se prohíbe la lectura de discursos, con algunas excepciones, como la de documentos ingresados, o de piezas que expongan los senadores, por no más de cinco minutos en este caso (artículo 196), y se exige a los legisladores dirigirse a la presidencia o a los senadores en general, y no personalizar, en lo posible, en los colegas (artículo 194). Se prohíben las alusiones irrespetuosas o las imputaciones de mala intención o de móviles ilegítimos no solo respecto de los restantes senadores y diputados sino también de ambas Cámaras (artículo 195). Están vedadas las interrupciones, salvo con la venia del presidente y el consentimiento del orador (artículos 197 y 200) o cuando el orador saliere notablemente de la cuestión o faltare al orden (artículo 198).

La presidencia puede *llamar* a un orador *a la cuestión*, cuando se aparte del tema en debate (artículos 32, inciso *c*; y 198), pero en caso de insistencia corresponde al Senado decidir (artículo 199). También puede el presidente *llamar al orden* (artículos 32, inciso *c*; y 202) en casos de violaciones a lo dispuesto por los artículos referidos en el párrafo anterior, o cuando se incurra en personalizaciones, insultos, expresiones o alusiones ofensivas (artículo 201); el procedimiento a esos efectos lo fijan los artículos 202 y 203, pudiendo llegar a producirse, ante un tercer llamado al orden en una sesión, que se prohíba el uso de la palabra, y la eventual utilización de las medidas disciplinarias previstas por el artículo 66 de la Constitución nacional (artículo 204).

También corresponde al presidente tomar medidas para garantizar la seguridad y vigilancia (cf. artículo 32, inciso *h*) en todas las dependencias, incluyendo el recinto, ante demostraciones o señales bulliciosas de aprobación o desaprobación

---

<sup>13</sup> El artículo 151 dispone que los miembros informantes tienen derecho de replicar discursos u observaciones que no hubieren sido contestados antes por ellos.

<sup>14</sup> También precisa el artículo 151 que, en caso de oposición entre el autor del proyecto y la comisión, aquel puede hablar en último término.

(artículo 219) por el público que asiste desde las galerías (la *barra*, en la jerga propia del Parlamento). Si se violare esta disposición el presidente mandará salir del edificio del Congreso a quien contraviniere lo antes mencionado, pudiendo llegar a suspender la sesión hasta que se concrete ese desalojo (artículo 220). El artículo 218 contempla la existencia de la *policía del Senado*, dependiente de un comisario, encargado de cumplir las disposiciones que se adopten. Inclusive, el artículo 216 prevé que el Senado, con dos terceras partes de votos de los presentes, puede llegar a aplicar arrestos por hasta setenta y dos horas (debiendo poner el hecho en conocimiento del juez competente), contra quienes obstaculicen o impidan la actividad parlamentaria, atribución jurídicamente discutible (que se analizará en otros capítulos de este libro y que por ello no vamos a profundizar).

## 18. Quórum y mayorías

El reglamento (de conformidad con el artículo 64 constitucional, que requiere el quórum para *entrar en sesión*) subraya esta prescripción suprema en el artículo 16. Una vez abierta la sesión, el Senado puede perder el quórum legal y continuar la reunión pero, llegado el caso de votar nuevamente deberá verificarse el número de los presentes, y si no hubiere quórum para votar, la sesión quedará levantada luego de quince minutos de la llamada realizada a los senadores que se encontraren en antesalas para retornar al recinto (artículo 191). Ningún senador podrá ausentarse durante la sesión sin dar aviso al presidente, establece el artículo 193, norma que no exige la autorización presidencial o del Senado para retirarse, y que conspira con la conservación del quórum.

El artículo 16, al definir al quórum, no hace más que reiterar el criterio general establecido por el artículo 64 constitucional (*mayoría absoluta de sus miembros*), al decir que «la mayoría absoluta del número constitucional de senadores hace Cámara». No se pronuncia este texto vigente sobre viejas discusiones (mayoría absoluta como más de la mitad o mitad más uno de sus integrantes).<sup>15</sup> Ello, por supuesto, en los casos en que no se interprete que la Constitución exige quórums agravados.

Dado el requisito de quórum, la Cámara deberá contar asimismo con una cantidad determinada de votos favorables para que sus decisiones sean válidas, constitucional y reglamentariamente.

El principio general lo establece el artículo 209:

El voto de la *mayoría absoluta* de los senadores presentes, en quórum legal, hace decisión, salvo los casos en que la Constitución nacional u otra norma exija mayorías

---

<sup>15</sup> Nótese empero que el artículo 212 prescribe que el cálculo del quórum debe hacerse sobre la cantidad de votos que se emitan (descartando las abstenciones autorizadas por el Senado), norma en principio inconstitucional, pues el artículo 64 de la carta magna no comprende excepciones de ningún tipo.

especiales o bases de cómputos diferentes, según que deba tomarse en cuenta la totalidad de los miembros del cuerpo o solo de los presentes. [...] Entiéndese por mayoría absoluta, más de la mitad de los presentes.

Esta norma se complementa con el artículo 212, el cual, tras aceptar la posibilidad de abstención de votar (autorizada por el Senado), prescribe que «el cómputo de la votación se hará sobre la cantidad de votos que se emitan».

Las excepciones constitucionales y legales exceden los límites de este capítulo, y se estudian en otros; las *excepciones reglamentarias* son las siguientes:

- a. *Mayoría de dos terceras partes de votos de los miembros del Senado*: para crear comisiones especiales, especiales mixtas, bicamerales, bicamerales mixtas e investigadoras (artículo 88), para prorrogar el plazo de labor de las comisiones especiales (artículo 85) e investigadoras (artículo 87) y para reformar el reglamento (artículo 227).
- b. *Mayoría de dos terceras partes de votos de los miembros presentes*: para dar preferencia a proyectos del Poder Ejecutivo enviados con carácter de urgencia (artículo 138), para dar tratamiento preferente a una cuestión de privilegio (artículo 140, inciso 6) y para imponer arrestos (artículo 216).
- c. *Mayoría de dos terceras partes (sin aclaración, con lo que es de aplicación el principio general de que debe calcularse sobre votos emitidos)*: para entrar en sesión secreta (artículo 18, inciso a).
- d. *Mayoría de dos terceras partes de los votos emitidos*: para aprobar una moción de preferencia sin existir despacho de comisión impreso (artículo 146, inciso b); para aprobar una moción de sobre tablas (artículo 147) y para aprobar una moción de reconsideración (artículo 148).
- e. *Mayoría absoluta del total de los miembros del Senado*: son todas hipótesis que tienen que ver con el envío a comisión para el tratamiento de proyectos de ley en particular en ese ámbito, la aprobación dentro de la comisión y la revocación de la autorización para que la comisión trate ese tema en particular (artículos 140, incisos 10 y 11; 178 y 185).
- f. *Mayoría absoluta de presentes*: para obviar la votación nominal (artículo 205, inciso 2), y la situación general de cualquier votación (artículo 209) aunque ya hemos visto que el artículo 212 la acota a votos emitidos.
- g. *Mayoría absoluta de votos emitidos (consagrado esto último en forma específica)*: para aprobar una moción de orden (salvo las enumeradas en sus incisos 10 y 11 del artículo 140; es lo que determina el artículo 142) y para aprobar una moción de preferencia existiendo dictamen de comisión impreso (artículo 146, inciso a).
- h. *Mayoría absoluta (sin aclaración, con lo que es de aplicación el principio general de que debe calcularse sobre votos emitidos)*: para elegir a las autoridades políticas del Senado (artículo 2; aunque, si no se registra esa

cantidad, se elige a continuación por mayor número de sufragios, artículo 3), a secretarios (artículo 38), prosecretarios (artículo 51) y para las demás elecciones que deba hacer el cuerpo, en general (artículo 206).

- i. *Apoyo de cinco senadores*: para declarar cerrada la conferencia, estando el Senado reunido en comisión (artículo 160).<sup>16</sup>

## 19. Relaciones con el Poder Ejecutivo

Finalmente, unas breves referencias sobre cómo contempla el reglamento a ciertas relaciones entre el Senado y el Poder Ejecutivo, dentro del marco específico que en cada caso fija la Constitución.

Si bien no se incluyen previsiones especiales sobre la *concurrencia voluntaria de ministros*<sup>17</sup> (artículo 106 constitucional), un artículo específico, el 214, está dirigido a regular la «interpelación» a los ministros del Poder Ejecutivo prevista por los artículos 71 y 101 CN, aunque es habitual que en los casos concretos en que ello ocurre se adopten medidas procesales ad hoc.

Asimismo tiene una regulación detallada la *concurrencia mensual al Congreso del Jefe de Gabinete de Ministros*, prevista en el artículo 101 constitucional. No ha habido muchas ocasiones de poner en ejercicio lo que, en consecuencia, establecen los artículos 215 y siguientes, dada la escasa cantidad de oportunidades en que se registró el cumplimiento de este mandato constitucional.

El poder de información e investigación de que goza el Congreso puede ponerse de manifiesto mediante la solicitud al Poder Ejecutivo de informes por escrito, que tendrán la forma y el procedimiento normal de cualquier proyecto (en este caso particular, de comunicación, como reza el artículo 130) y que detallarán los puntos sobre los que el Poder Ejecutivo debe informar. Pero existe un procedimiento más rápido y expeditivo, sin pasar por el plenario de la Cámara, que contempla el artículo 106, si se trata de pedidos de informes decididos por dos terceras partes de votos de los integrantes de la comisión.

---

<sup>16</sup> En el punto 9 hemos hecho referencia al quórum y mayorías requeridos en el ámbito de las comisiones. Recapitulamos acá que allí, además del criterio general de la mayoría absoluta de presentes para emitir dictamen (artículo 105) o para convocar a audiencia pública (artículo 112), existen también casos de votaciones en que es necesario el consenso de dos terceras partes de los miembros, como para declarar reservada una reunión (artículo 98), o para aprobar ciertos dictámenes que luego no necesitan pasar por el pleno del Senado (artículo 106).

<sup>17</sup> Salvo en el artículo 139, que califica a los ministros como potenciales autores de mociones.



**Alejandra Rodríguez Galán\***

## **El acuerdo del Senado**

Entre las funciones propias que ejerce el Senado de la Nación se destaca la de conferir el acuerdo para la designación de las más altas jerarquías del Poder Judicial y de ciertos funcionarios del gobierno federal, según lo establece la Constitución nacional.

El acuerdo del Senado se perfila así como una intervención necesaria y un factor condicionante para perfeccionar el nombramiento de los magistrados federales y los funcionarios y oficiales de rango superior del servicio exterior y de las fuerzas armadas de la Nación, extremo que confiere a este instituto una significación institucional destacada.

El presente trabajo se propone examinar esta cuestión sustantiva que concierne a la legitimidad de las instituciones políticas, con especial énfasis en el caso de los magistrados federales.

### **1. El sistema vigente**

El acuerdo para la designación de funcionarios de los otros dos poderes del Estado es, en el sistema de la Constitución, una facultad privativa del Senado de la Nación, que se inserta en la lógica del principio de separación de los poderes y

---

\* Abogada y máster en Ciencias Políticas (Estados Unidos). Profesora de Derecho Constitucional, UBA. Secretaria letrada de la Corte Suprema de Justicia de la Nación.

constituye una expresión del sistema de pesos y contrapesos, propio de aquel. En el marco de los controles recíprocos entre los órganos del gobierno federal, el otorgamiento del acuerdo senatorial constituye una expresión de contralor que ejerce la Cámara alta, en orden a la provisión de empleos de los magistrados judiciales y altos funcionarios de los otros órganos del poder.

En lo que concierne a los magistrados federales, su nombramiento corresponde al presidente y requiere el acuerdo del Senado en sesión pública, y en el caso de los tribunales inferiores, a ministros de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, la intervención previa del Consejo de la Magistratura. En tal sentido, el artículo 99, inciso 4, dispone que:

Artículo 99. El presidente de la Nación tiene las siguientes atribuciones:

[...]

4. Nombra los magistrados de la Corte Suprema con acuerdo del Senado por dos tercios de sus miembros presentes, en sesión pública, convocada al efecto. Nombra los demás jueces de los tribunales federales inferiores en base a una propuesta vinculante en terna del Consejo de la Magistratura, con acuerdo del Senado, en sesión pública, en la que se tendrá en cuenta la idoneidad de los candidatos [...].

Asimismo, el acuerdo del Senado es requerido para la designación de los embajadores, ministros plenipotenciarios y encargados de negocios, para la concesión de los empleos o grados de los oficiales superiores de las Fuerzas Armadas con arreglo al artículo 99, incisos 7.º y 13, respectivamente,<sup>1</sup> y para la designación del presidente del directorio del Banco Central, según lo determina la carta orgánica de este banco.<sup>2</sup>

## 2. Antecedentes

La Constitución histórica de 1853-60 contempló el acuerdo del Senado en el entonces artículo 86, inciso 5. Si bien este precepto reconoce como fuente

---

<sup>1</sup> «Artículo 99. [...] 7. Nombra y remueve a los embajadores, ministros plenipotenciarios y encargados de negocios con acuerdo del Senado; por sí solo nombra y remueve al jefe de gabinete de ministros y a los demás ministros del despacho, los oficiales de su secretaría, los agentes consulares y los empleados cuyo nombramiento no está reglado de otra forma por esta Constitución.

[...]

13. 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; y por sí solo en el campo de batalla».

<sup>2</sup> «Artículo 7.º El presidente, el vicepresidente, y los directores serán designados por el Poder Ejecutivo nacional con acuerdo del Senado de la Nación; durarán seis (6) años en sus funciones, pudiendo ser designados nuevamente. El Poder Ejecutivo nacional podrá realizar nombramientos en comisión durante el tiempo que insuma el otorgamiento del acuerdo del Senado de la Nación. Las retribuciones del presidente, el vicepresidente y los directores serán las que fije el presupuesto del banco» (cf. ley 24144).

normativa a la Constitución Federal de los Estados Unidos de 1778 —artículo II, sección 2, n.º 2— cabe observar que en el sistema norteamericano, el acuerdo senatorial es un requisito que se exige en general para el nombramiento de todos los altos funcionarios civiles del gobierno. En efecto, mientras el presidente norteamericano necesita del «consejo y consentimiento» del Senado para nombrar a embajadores y ministros del cuerpo diplomático, jueces de la Suprema Corte y a todos los demás empleados cuya provisión no esté dispuesta de otro modo en la Constitución el presidente argentino nombra *por sí solo* a todos los funcionarios cuyo nombramiento no esté reglado de otra forma en nuestra ley fundamental. En consecuencia, la regla en los Estados Unidos es la intervención del Senado, en cambio, en nuestro sistema institucional es la excepción.<sup>3</sup>

Con respecto al acuerdo que se otorga a los magistrados judiciales, en particular los ministros de la Corte, cabe recordar que la práctica de designación de los *Justices* de la Suprema Corte de los Estados Unidos da cuenta de un exhaustivo mecanismo de *hearings*, más riguroso que el que se lleva a cabo en nuestro medio, aun con las nuevas reformas, cuya expresión paradigmática fue el caso de Robert H. Bork, en 1987, juez de circuito de la Corte de Apelaciones del distrito de Columbia y candidato de fuerte extracción conservadora, propuesto por el entonces presidente Ronald Reagan, que al cabo de un largo y riguroso interrogatorio y debate no fue confirmado por la comisión judicial del Senado.<sup>4</sup> En esa vacante entró más tarde Clarence Thomas, ministro actualmente en funciones en la Suprema Corte de los Estados Unidos.

Alexander Hamilton explicaba las ventajas del acuerdo senatorial en estos términos:

Sería un excelente freno para el espíritu de favoritismo del presidente. [...] Se comprenderá inmediatamente que un hombre que tuviera la exclusiva disposición de los cargos estaría gobernado mucho más por sus inclinaciones e intereses privados que si estuviera obligado a someter la propiedad de su elección a la discusión y determinación de un cuerpo diferente e independiente, que fuera a la vez toda una rama de la legislatura. La posibilidad del rechazo sería un fuerte motivo para poner cuidado en las propuestas. El peligro para su reputación y, en el caso de un magistrado electivo, para su existencia política, de traslucir un espíritu de favoritismo o una indecorosa búsqueda de popularidad ante la observación de un cuerpo cuya opinión tendría gran peso en la formación de la opinión del pueblo, no dejaría de obrar como una barrera para el uno y para el otro [...]. Apenas podría ocurrir que la mayoría del Senado sienta

---

<sup>3</sup> Juan A. González Calderón: *El Poder Legislativo*, tesis doctoral, Buenos Aires, Valerio Abeledo, 1909, pp. 332 y 333.

<sup>4</sup> Robert H. Bork: *The temptation of América*, Nueva York, The Free Press, Macmillan Inc., 1990, en especial su parte III, capítulos XIV y siguientes. En esta obra el autor expone la formulación definitiva del criterio de interpretación de la Constitución denominado *original understanding* y concluye con el relato de su experiencia personal durante los *hearings* ante la Comisión del Senado de los Estados Unidos.

complacencia hacia el objeto de su nombramiento que no sea la que pueda inspirar la apariencia del mérito y destruir las pruebas de su carencia.<sup>5</sup>

En la tesis de Hamilton subyace la idea de limitar los posibles excesos de la legislatura y para ello proponía dividir al Congreso en dos ramas y vincular el accionar del Poder Ejecutivo con el Senado, la rama menos fuerte de aquél. En suma, la propuesta del presidencialismo norteamericano, que se plasmó en la Constitución Federal de los Estados Unidos, consistía en conformar el Poder Judicial —el más débil de los poderes en la concepción de uno de los autores de *El federalista*— sobre la base de la acción conjunta de los dos órganos políticos del gobierno.

A su vez, en nuestro sistema de gobierno republicano, representativo y federal, la validez constitucional y la legitimidad del recipiendario del acuerdo están dadas justamente por la representación política que inviste el Senado. Así, por aplicación del principio de representación indirecta consagrado en el artículo 22 de la Constitución nacional, el pueblo está llamado a participar en la designación de funcionarios y magistrados conforme lo establece, en cada caso, la ley fundamental.

Al respecto, se ha sostenido con acierto que la trascendencia de los nombramientos reclama la intervención de la voluntad del cuerpo electoral por medio de alguno de sus órganos representativos para que el ejercicio de la función judicial tenga la legitimación no solo jurídica sino política, y esto es solo posible mediante la participación de esos órganos, que representan los poderes constituidos.<sup>6</sup>

Tanto el sistema norteamericano como el de nuestras instituciones políticas basan la eficacia de su funcionamiento en la cooperación de los órganos que ejercen el poder político del Estado, como expresión de fiscalización y control. El distinguido constitucionalista y profesor de Harvard, Lawrence Tribe, observa que la dinámica de la separación de poderes, en muchas instancias, requiere que al menos dos ramas del gobierno federal cooperen ante diversas opciones gubernamentales con el fin último de protección de los derechos individuales. Tal es el caso del proceso de formación de las leyes que requiere en su faz de elaboración la concurrencia de ambas Cámaras del Congreso y la posterior anuencia del Poder Ejecutivo mediante la promulgación; en tanto la aplicación y observancia de la ley comporta la cooperación del Poder Judicial y del Ejecutivo, pero ninguna acción del Congreso.<sup>7</sup>

Joaquín V. González señala que cada uno de los tres poderes tiene funciones propias, características, y asimismo juega un *rol* determinado con cada uno de los otros dos poderes. Si bien al Legislativo se lo identifica con la función de legislar, no es menos cierto que también le corresponde autorizar al Ejecutivo en diversos

<sup>5</sup> Carlos María Bidegain: *El Congreso de los Estados Unidos de América*, Buenos Aires, Depalma, 1950, pp. 414 y 415.

<sup>6</sup> Carlos Santiago Fayt: *Supremacía constitucional e independencia los jueces*, Buenos Aires, Depalma, Buenos Aires, 1994, p. 50. Se busca sortear así el argumento contramayoritario.

<sup>7</sup> Laurence H. Tribe: *Constitutional Law*, 2.<sup>a</sup> edición, Nueva York, The Foundation Press, 1988, pp. 19-20.

actos en los que a este último debe en proceder.<sup>8</sup> En tal orden de ideas se inscribe el proceso de designación *sub examine*, que da cuenta de las relaciones de cooperación y coordinación entre dos de los poderes del Estado para proveer a la integración de la estructura del gobierno.

### 3. El funcionamiento del sistema

1. En nuestro régimen vigente, según se ha indicado, la atribución constitucional al presidente de la Nación de nombrar a los jueces, con acuerdo del Senado, se mantiene en su formulación original solo respecto de los integrantes de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, bien que para los demás jueces federales e integrantes de las Cámaras de Apelaciones en el orden federal se ha previsto un procedimiento de selección consistente en la integración de ternas por el Consejo de la Magistratura. La sesión del Senado en la que se otorgue el acuerdo respectivo debe revestir carácter público (véanse artículos 99, inciso 4.º; y 114).<sup>9</sup>

No obstante ello, en términos generales, el proceso de designación de los magistrados —conforme a su similar en los Estados Unidos— permite diferenciar tres etapas sucesivas: la designación se cumple mediante la proposición del candidato por el presidente, surgido de la terna del Consejo de la Magistratura si se trata de jueces inferiores (*nomination*), la ratificación senatorial o acuerdo (*conformation*), y el ulterior nombramiento por el Poder Ejecutivo (*appointment*).

Se pone en funcionamiento así un procedimiento de carácter mixto, toda vez que concurren en él dos poderes públicos distintos del que se va a integrar, según el reparto de competencias propias, constitucionalmente asignadas a aquellos. De modo tal que corresponde con exclusividad al presidente nominar al candidato, a propuesta del Consejo de la Magistratura, y ponerlo en ejercicio de su función, es decir nombrarlo en el cargo. En tanto, compete únicamente al Senado confirmar o no al candidato propuesto, prestando o denegando el mentado acuerdo.

Cabe observar que la función del Senado ha de exceder a la mera expresión del consentimiento, dado que su intervención constituye un acto de control interorgánico, en la medida en que tiene arbitrio suficiente para valorar las condiciones del candidato. En efecto, al prestar o denegar el acuerdo, el Senado considera si el candidato reúne los requisitos constitucionales para el cargo y pondera la conveniencia y oportunidad del nombramiento.

La designación de jueces con acuerdo del Senado confiere un estatus definitivo a favor del juez, que solo se pierde por la destitución mediante enjuiciamiento

<sup>8</sup> Jorge Reinaldo Vanossi: *Teoría constitucional*, II, 2.ª edición, Buenos Aires, Depalma, 2000, pp. 156-157.

<sup>9</sup> Alberto Ricardo Dalla Via: *Manual de derecho constitucional*, Buenos Aires, Lexis Nexis, 2004, pp. 552-553. María Angélica Gelly: *Constitución de la Nación argentina comentada y concordada*, Buenos Aires, La Ley, 2005, artículos pertinentes.

político; de allí que la inamovilidad implique, entre otros aspectos, que el título adquirido por el nombramiento es perfecto y vitalicio.<sup>10</sup> De ello se colige la vinculación entre la trascendencia institucional del acto de remoción mediante el juicio político y la importancia del proceso de nombramiento. «Se muere el juez con el acuerdo si antes no se lo remueve con el juicio político».<sup>11</sup>

A su vez, el acto del Senado puede ser abordado desde una doble dimensión: política y administrativa. Desde el punto de vista político, el acuerdo senatorial es considerado un acto de control y de gobierno. Es de control, en la medida en que constituye una valla a los avances del Poder Ejecutivo, pero es también de gobierno, pues su contenido es decisivo para la vida del Estado.<sup>12</sup> Por su parte, el enfoque administrativo considera al acuerdo como un acto autónomo e irrevocable, por cuanto es una actividad propia y exclusiva del Senado como poder coadministrador sobre el cual ya no se podría volver.<sup>13</sup>

Al respecto, cabe recordar que la necesidad de un nuevo acuerdo, al alcanzar un magistrado de la Corte Suprema la edad de 75 años —extremo introducido por la reforma constitucional y receptado en el último párrafo del artículo 99, inciso 4.º, y la disposición transitoria undécima—<sup>14</sup> fue cuestionada ante el alto tribunal, dando lugar a su nulidad en el caso *Fayt*.<sup>15</sup>

En suma, la designación por el Poder Ejecutivo, a instancias del Consejo de la Magistratura en el caso de los jueces federales inferiores, y el acuerdo del Senado convergen en un acto complejo y definitivo, de tal suerte que la ausencia de una de

---

<sup>10</sup> Germán José Bidart Campos: *Manual de la Constitución reformada*, tomo III, Buenos Aires, Ediar, 1997, pp. 189, 269 y 271. Véase también el fallo del Jurado de Enjuiciamiento de Magistrados recaído en la causa n.º 9, caratulada *Doctor Ricardo Lona s/ pedido de enjuiciamiento*, del 18 de febrero de 2004, voto del senador Dr. Alfredo Agúndez.

<sup>11</sup> Juan Carlos Luqui: *Sobre la movilidad de los jueces nombrados con acuerdo del Senado*, Buenos Aires, La Ley, 25.4.1984, pp. 1 ss, citado en Dardo Pérez Guilhou y otros, *El Poder Judicial*, Buenos Aires, Depalma, 1989, p. 167.

<sup>12</sup> Juan Fernando Segovia, «La independencia del Poder Judicial», en Dardo Pérez Guilhou y otros, *El Poder Judicial*, o. cit., nota 5, pp. 165-167.

<sup>13</sup> En este terreno, en rigor, no cabría presumir la imprevisión de los miembros de la Comisión de Acuerdos al dictaminar respecto de los antecedentes de los nominados.

<sup>14</sup> Artículo 99, inciso 4.º: «Un nuevo nombramiento, precedido de igual acuerdo, será necesario para mantener en el cargo a cualquiera de esos magistrados, una vez que cumplan la edad de setenta y cinco años. Todos los nombramientos de magistrados cuya edad sea la indicada o mayor se harán por cinco años, y podrán ser repetidos indefinidamente, por el mismo trámite».

Disposición transitoria undécima: «La caducidad de los nombramientos y la duración limitada previstas en el artículo 99 inciso 4.º entrarán en vigencia a los cinco años de la sanción de esta reforma constitucional».

<sup>15</sup> *Fallos*, 322:1616. Para un exhaustivo análisis del control de constitucionalidad ejercido en el caso con relación a la reforma constitucional, véase: Antonio María Hernández (h): *El caso Fayt y sus implicancias constitucionales*, Córdoba, Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba, 2001.

las voluntades intervinientes lo torna ineficaz. En efecto, ambos poderes participan de un acto fundamental y fundacional; fundamental porque se refiere a la conformación de un órgano que es la base de uno de los poderes del Estado —el órgano judicial— y fundacional porque integra uno de los pilares institucionales de nuestro régimen republicano.<sup>16</sup>

Si bien la propuesta del Ejecutivo condiciona al Senado toda vez que este no puede sino prestar acuerdo a quienes proponga el presidente y para cargos judiciales concretos, a partir de la reforma constitucional de 1994 puede sostenerse que la terna resultante del proceso de selección del Consejo de la Magistratura condiciona indirectamente al Ejecutivo.<sup>17</sup>

2. En cuanto al trámite del acuerdo en el ámbito del Senado de la Nación, corresponde poner de relieve que es competencia específica de la Comisión de Acuerdos dictaminar sobre los acuerdos solicitados por el presidente de la Nación (véase artículo 69 del reglamento del Senado). Una vez ingresado el pedido del Poder Ejecutivo, que se conoce como *envío de pliego*, por mesa de entradas del Senado, de allí se remite a la Secretaría Parlamentaria y se recibe en la Comisión de Acuerdos donde se da lectura a las solicitudes de acuerdo de las personas propuestas; el pedido debe referirse a un cargo individual y a un juzgado determinado.

En el período de siete días, contados a partir del momento en que el pedido de pliego tiene estado parlamentario, los interesados pueden formular impugnaciones. Superado ese plazo, el procedimiento avanza en el seno de la Comisión y con mayoría de votos positivos de sus integrantes se obtiene dictamen y se está en condiciones de enviarlo a sesión de la Cámara, que ahora es pública, en la que se aprueba o desaprueba el pliego. Si se cuenta con dictamen favorable de Comisión, es muy factible que el acuerdo sea concedido.

Con respecto a las impugnaciones vale observar que su trámite ha sido objeto de crítica por la deficiente difusión del ingreso de los pliegos y la falta de reglamentación correspondiente.<sup>18</sup> La necesidad de otorgarle una mayor publicidad al procedimiento en consonancia con la reforma constitucional de 1994 y las observaciones apuntadas motivaron la modificación del reglamento del Senado en este punto, primero en el año 1994 a fin de establecer que las sesiones públicas y luego en el año 2003, para adecuarlo a las disposiciones contenidas en el decreto n.º 222/03.<sup>19</sup>

---

<sup>16</sup> Dardo Pérez Guilhou y otros, *El Poder Judicial*, o. cit., p. 137.

<sup>17</sup> Orlando J. Gallo, en Carlos María Bidegain, *Curso de derecho constitucional*, tomo IV «El gobierno federal», Buenos Aires, Abeledo Perrot, 1996, p. 328.

<sup>18</sup> Beltrán Gambier: «Acerca del acuerdo del Senado para la designación de los jueces», en *ED*, 20 de junio de 1995.

<sup>19</sup> María Angélica Gelly: *Constitución de la Nación argentina...*, o. cit. El Poder Ejecutivo dictó el decreto autónomo n.º 222/03, de autolimitación presidencial, por el que se estableció un mecanismo reglado para la designación de ministros de la Corte Suprema.

#### **4. Conclusión**

Hasta aquí se han considerado las características y el alcance del acuerdo del Senado, en tanto facultad privativa de ese órgano político.

Sin embargo, el presente análisis quedaría ciertamente incompleto si no se lo enfocara desde la dimensión de la calidad de las instituciones de la República. Por ello, en las páginas precedentes se ha intentado poner de relieve el trascendente significado institucional que reviste tan delicada función. En este sentido es deseable que en esta tarea, que el Senado está llamado a cumplir por mandato constitucional, la Comisión de Acuerdos lleve a cabo un papel fundamental de control, que privilegie la idoneidad técnica de los candidatos por sobre cualquier otra consideración, extremo que sin duda contribuirá a recuperar y robustecer el prestigio de nuestras instituciones democráticas.