H. Convención Nac. Constituyente
MESA DE ENTRADAS
- 9 JUN 1994
EXP. TC - N° 186 FS. 135

Convención Nacional Constituyente

PROYECTO DE TEXTO CONSTITUCIONAL

LA HONORABLE CONVENCION NACIONAL CONSTITUYENTE

S A N C I O N A

Modifícase el artículo 77 de la Constitución Nacional 1853/60, el que quedará redactado de la siguiente forma:

"El Presidente y Vicepresidente duran en sus empleos el término de 4 (cuatro) años; y no pueden ser reelegidos por un nuevo período, en ningún caso y por ningún motivo".-

Norberto Laporta

Alfredo Bravo

A. Estévez Boero

FUNDAMENTOS

"Para el legislador y para los que quieran fundar un gobierno, la tarea más laboriosa no es establecerlo, ni es la única, lo difícil y más interesante es proveer a su conservación. Porque no se trata de establecer una forma de gobierno sea cual fuere, para que dure tres o cuatro días. He aquí por qué es preciso combinar todos los medios adecuados para garantía de su estabilidad" (ARISTOTELES, "La Política",Libro VII, Cap. III).

La finalidad última de la Constitución es asegurar la libertad y la dignidad del hombre mediante limitaciones a la acción de los poderes constituidos que eviten el abuso de autoridad y la concentración de aquellos, garantizando el sistema democrático.que tieme exigencias de integracion social, conservacion d4e sus valores culturales.

Nuestra Constitución de 1853, adoptó el sistema Presidencialista, con un predominio notable del Poder Ejecutivo, al que los creadores concibieron como "el poder fuerte". Este régimen fue incorporado por los países americanos que, carentes de una tradición parlamentaria, debieron crear una nueva forma de organización que se adecuara a sus idiosincracias siendo idónea para establecer la unidad nacional y fortalecer la independencia.

Los primeros 50 años de vida constitucional de la Ley Suprema de 1853 rigió con escasas interferencias, mientras la participación del pueblo fue nula o limitada, ya que había sido concebida más como régimen liberal que como régimen democrático, destinado a regular una realidad social sin participación. Pero la historia, como devenir constante, va cambiando y llega a confrontar la participación popular con la concentración de funciones en el Presidente que deriva del texto constitucional y de los excesos de la práctica política.
La personalización del poder torna al sistema enormemente vulnerable, puesto que depende de las cualidades de la persona a cargo de la presidencia y, por lo tanto, cualquier circunstancia que pueda afectarle como problemas físicos, de personalidad,de idoneidad, de pérdida de prestigio, popularidad o de consenso, atenta contra la estabilidad de las instituciones.

Es necesario señalar que las rupturas institucionales en nuestro país que alteraron la vigencia constitucional, y fueron regresivas para el desarrollo de las instituciones,donde no coadyudo por ciertyo la excesiva rigidez y concentración del poder en el ejecutivo, propio de nuestro sistema presidencialista, .

Dice Juan P.Ramos ("El Poder Ejecutivo en los estatutos, reglamentos y constituciones de la Nación y sus Provincias: su reglamentación y funcionamiento: de 1810 a 1853) que el

Poder Ejecutivo, considerado no en los textos fríos e inmóviles de las constituciones y estatutos, sino en la vida de su organización y de su funcionamiento, resume siempre el carácter entero del pueblo sobre el que se asienta. Tanto es así que estudiar a través del tiempo las transformaciones del Poder Ejecutivo, es rehacer la historia de la humanidad.

"El animal tiene muy poca imaginación, porque tiene muy poca memoria. Hay pueblos primitivos que tienen una memoria muy corta y tampoco pueden proyectarse más que a muy corto plazo. La memoria personal, la memoria colectiva y la memoria histórica son las que permiten un almacenamiento de ideas, de experiencias, de vivencias, que hacen posible proyectarse hacia el futuro, incluso a gran distancia. Los países con una cultura superior son aquellos que poseen, precisamente, una larga memoria histórica: que tienen un profundo conocimiento de su historia. Uno de los graves problemas de nuestro tiempo es que se ha caído en una decadencia de la conciencia histórica. Se ha olvidado gran parte de la historia, lo cual expone a los hombres, de una manera increíble, a la manipulación. Estamos asistiendo al ejemplo de lo que yo llamo la "historia ficción", en que se presenta a los pueblos una imagen absolutamente inventada de sí mismos, lo cual es una manera gravísima de restricción de la libertad"(JULIAN MARIAS,filósofo español).

Haciendo uso de nuestra memoria histórica, reconstruiremos parte de la historia argentina para demostrar que no es correcto concebir la perduración en el poder del Presidente, a través del recurso de la reelección; pues dentro del actual sistema presidencialista se favorece la concentración de poder. Esta forma de poder y su ejercicio, desgasta políticamente al Presidente de la República y obstruye las posibilidades de perfeccionarlo impidiendo que las ventajas de la alternancia política sanee el sistema. Es así que luego de cada golpe de Estado los usurpadores del poder terminaron fundamentando sus actitudes en la debilidad del fuerte poder presidencial.

De estas contradicciones está plagada la vida institucional argentina que inició su época de degradación en 1930, repitiendo los mismos hechos en 1955, 1966 y 1976, sin que ello implicara modificar o perfeccionar el sistema . Los golpes de Estado se podrían definir como el quebrantamiento de la continuidad constitucional y la degradación institucional con el cambio de ocupantes de los cargos o roles del gobierno por medios extraños a las normas constitucionales. Ya ARISTOTELES lo afirmaba "no es el alzamiento contra la forma de gobierno establecida, sino que se consiente en dejarla subsistir, pues los descontentos lo que quieren es gobernar ellos mismos" (LA POLITICA, Libro VIII, Cap. I).

LA SEGUNDA PRESIDENCIA DE YRIGOYEN Y EL GOLPE DE 1930

El 6 de setiembre de 1930 es derrocado el primer presidente constitucional, este hecho abrió el hábito de los golpes militares en la Argentina, hasta entonces el país más estable de América.

Convención Nacional Constituyente

En 1928 Yrigoyen había ganado abrumadoramente, el caudillo radical volvía al poder por segunda vez con sus 76 años de edad, con mayoría de gobiernos provinciales y de diputados y con la imposibilidad de superar la oposición en el Congreso por la relación de fuerzas en el Senado.

Los diarios de la época eran críticos con el Presidente y demandaban decisiones al gobierno. Los efectos del plebiscito de 1928 se gastaban rápidamente y la opinión pública mostraba su disconformidad frente a lo que entendía como pasividad gubernamental.

LA RAZON describía en estos términos la situación general en setiembre de 1930: "la falta de Congreso que va a reunirse apenas 15 días antes de la obligada clausura constitucional de su período ordinario, como para quedar así más esclavizado a la voluntad del PE; las intervenciones federales, algunas escandalosas, que pesan sobre diversas provincias, las proximidad comicios verdaderamente inconcebibles, como los de San Juan y Mendoza, que sería necesario aplazar, reemplazando inmediatamente a los agentes actuales; el aislamiento internacional de la República y la deficiencia o ausencia de nuestra representación diplomática allí donde sería más reclamada, la confusión cada vez mayor de aquello que es de orden público nacional gubernativo, con aquello que se refiere exclusivamente a la acción partidaria y a las inclinaciones personales del más alto exponente de la autoridad, la centralización absolutamente imposible en una sola cabeza y en una sola mano de todos los resortes y de todos los recursos de la vida pública; los problemas de orden económico e industrial que esperan ser resueltos o al menos encarados; las dificultades comerciales; el descontento, el malestar y aún el mal humor de las gentes, son otros tantos aspectos inequívocos de esta grave situación general tantas veces previstas y anunciadas..."

La solución de todos los males del momento parecían depender de "El Hombre" como lo llamó Horacio Oyhanarte, al que le atribuían la parálisis del país, la oposición afirmando que el anciano presidente había perdido la lucidez, como podría haber argumentado en otro supuesto que la hiperactividad de un joven presidente generara los males por su falta de experiencia.

Estas demandas a la figura del presidente se repetirán en los próximos 50 años de historia argentina y reflejan la concentración de facultades en el ejecutivo que convierten a su titular en el eje central del gobierno, provocando que la menor duda sobre un resfrío o rumores sobre su salud, su hiperactividad o su pasividad, influyan negativamente en la vida del país.

"La Nación tiene fuerzas poderosas de todo orden para compensar estos retrocesos, aún así dolorosos y alarmantes, pero lo que desespera es el silencio, la especie de parálisis en que continúa encerrado el poderoso caudillo popular que ahora asiste como con sorpresa, antes de haber cumplido los dos primeros años de su segunda presidencia, a la iniciación de un verdadero derrumbe de su autoridad y a la amenaza de un desastre inminente".**(LA**

Cada uno de estos factores negativos retroalimentaba a los otros. Un congreso que no sancionaba leyes, culpas que se repartían, iniciativas que no se tomaban y la intranquilidad y el malestar que se vivía.

En **LA VANGUARDIA**, órgano de expresión de nuestro partido, siempre manifestamos que lo importante es la defensa del sistema y que los hombres son instrumentos de ejecución, en un engranaje donde las responsabilidades son compartidas por la estructura de poder tripartita. El Poder Ejecutivo es parte del sistema, no todo el sistema.

"...comprendemos que las funciones del gobierno, tan absorbentes, tan variadas y complejas, pueden provocar cansancio en un gobernante, sobre todo si éste acusa la edad relativamente avanzada de nuestro primer mandatario. Si existiera este cansancio o se hubiera descubierto manifestación de alguna dolencia orgánica, sería el caso que los hombres más allegados al Presidente hablaran con toda franqueza de la necesidad de que se aleje temporariamente o definitivamente del gobierno para que otros puedan tomar sobre sí la tarea de normalizar rápidamente la situación..." **(LA VANGUARDIA, 4.9.30).**

El presidente Yrigoyen, afectado por un estado gripal toma licencia, pero la conspiración que estaba en marcha no se detiene, su objetivo era más extenso, querían voltear al gobierno, no sólo al Presidente. "...Han salido a la superficie elementos indeseables que se prometen abundante pesca para el caso que estalle el desorden. Son incurables que sueñan con implantar en nuestro país un régimen de fuerza como protesta contra la elección del Sr. Yrigoyen, de lo cual responsabilizan al "abominable" sistema del sufragio universal", así los identificaba **LA VANGUARDIA** en su editorial del 5 de setiembre.

A fines de agosto todo estaba listo. El tema de la revolución se discutía públicamente. La agitación política se mantenía en ebullición por los diputados opositores y los diarios. Pocas voces se alzaron para advertir el peligro que corrían las instituciones, solo un jurista de nota, Alfredo Colmo y el dirigente socialista Nicolás Repetto hicieron llamados a la cordura.

El 6 de setiembre llegó lo esperado, marcando el inicio de la degradación nacional con una secuencia golpista que impregnará su negatividad en materia institucional, de derechos humanos, económica y social.

La primera de las Proclamas de las Juntas Militares que se constituían arrogándose la voluntad implícita del pueblo y la acción salvadora bajo la ley marcial, y que pasarían a engrosar el capítulo de la antihistoria argentina; creía interpretar el sentido unánime de la masa de opinión y festejaba la participación en el gobierno de facto de eminentes ciudadanos, personeros del régimen y enajenadores del patrimonio nacional.

Convención Nacional Constituyente

La revolución de 1930 sentó el precedente de las intervenciones militares en la política y frustró el camino hacia una democracia estable.

"...Hombres modernos y no superhombres petrificados es lo que necesita el país argentino. Podremos hablar todo lo que se quiera, pero mientras la política se base en la existencia de grandes capitanes uniformados, los pueblos pasarán alternativamente del elogio a la diatriba, tal como ocurre actualmente con el ex presidente. Por las mismas grandes avenidas, donde se verificó, hace poco, la apoteosis del Sr. Yrigoyen con motivo de su exaltación al poder, circuló ayer una muchedumbre entusiasta que celebraba ruidosamente el derrumbe casi instantáneo de su mentido prestigio" **(LA VANGUARDIA, 8.9.30)**. Estas palabras podrían expresarse como la síntesis de las frustraciones gubernamentalmente en la Argentina .

La situación excepcional que generó el golpe de estado dio a la crisis una solución al margen de la ley, que como tampoco dio una solución a la" situación real o aparentemente insostenible."

Nosotros no aceptamos esta hecho anticonstitucional y antidemocrática traduciendo el sentimiento público de los argentinos que rechazan por igual la prepotencia y la dictadura. "Muchos factores han intervenido en la extemporánea solución, pero debemos reconocer especialmente que se ha hecho sentir la falta de instituciones reguladoras y de procedimientos previsores destinados a encauzar los conflictos institucionales hacia soluciones rápidas y pacíficas"
"El exceso de las facultades del Presidente de la Nación, jefe supremo de las fuerza de mar y de tierra; el concepto restringido de la institución ministerial y, para peor, subalternizada en la práctica; la falta de responsabilidad de los miembros del Poder Ejecutivo ante el Congreso; las escasas y problemáticas limitaciones eficaces contra la desorbitación del Presidente sólo acusable por la Cámara de Diputados ante el Senado, previa declaración de haber lugar a la formación de la causa por la mayoría de dos tercios de los miembros presentes; la forma de elección del presidente que no lo compromete ante el órgano de existencia real y permanente como el Congreso; la ausencia de legislación que permita la consulta del pueblo, son sin duda, factores que se han hecho presentes en nuestro espíritu en los últimos tiempos, indicándonos cuál es el sentido progresivo que urgentemente deberán seguir nuestras instituciones políticas, a fin de organizar la imposibilidad de golpes de Estado y pronunciamientos militares creadores de regímenes de excepción que no concuerdan con la dirección general de nuestra historia y de la civilidad nacional. Hay que reorganizar el mecanismo institucional para que en los períodos de normalidad como en los momentos de crisis aún a pesar de las autoridades el gobierno sea, como lo quieren los viejos preceptos, gobiernos de la ley, no de los hombres; que estos apliquen su voluntad encausada por leyes impersonales y permanentes" **(LA VANGUARDIA, 9.9.30).**

JOSE NICOLAS MATIENZO, Presidente de la Academia de Derecho y Ciencias Sociales de Buenos Aires, decía en octubre de 1930: "lo de setiembre no ha sido un simple

pronunciamiento militar para cambiar de gobernante. El Congreso de 1931 faltaría a su deber si no cumpliese su misión histórica de organizar la defensa permanente de la Constitución a fin de hacer innecesaria las revoluciones".

Los inconvenientes institucionales de esta presidencia se pueden resumir en:

1-Una mayoría de diputados oficialistas que se dedicaron durante cuatro meses a juzgar las elecciones nacionales rechazando de forma abusiva en algunos casos, los diplomas de los representantes del pueblo e impidiendo, luego de seis meses de realizadas las elecciones, el funcionamiento de la cámara.

2-Abandono de la función orgánica de los ministr s y renuncia de alguno de ellos.

3-Intervención federal en las provincias.

4-Movilización de estudiantes universitarios pidiendo la renuncia del Presidente, pero contrarios a toda dictadura civil o militar.

5-Estado de sitio.

JOSE N. MATIENZO analiza algunos de estos puntos en una conferencias sobre "La Revolución y los problemas de la Democracia Argentina" en octubre de 1930, haciendo las siguientes consideraciones:
"Cuatro meses de los cinco que la Constitución destina para las sesiones ordinarias han sido consumidas por la Cámara de Diputados en discusiones que causarían la estupefacción de un parlamento de habla inglesa. Y durante esos cuatro meses, el Senado de la Nación, permaneció inactivo y mudo, respetando la suspensión inconstitucional del trabajo legislativo decretada por la sola voluntad de su colegisladora y sin atreverse siquiera a decir al Poder Ejecutivo: no prescinda de mí para hacer los nombramiento de jueces y diplomáticos, que requieren mi acuerdo.
Las dos cámaras han prestado, pues, al presidente depuesto una evidente sumisión: la una con franqueza, la otra con disimulo".
"Otra necesaria garantía de buen gobierno es que los MINISTROS cumplan lealmente la función que la Constitución les encarga. No deben limitarse al papel de humildes amanuenses del presidente".
"Una tercera garantía constitucional es la de respeto de la autonomía de las provincias, a fin de que éstas, como lo establece el Art. 105 de la Constitución, se rijan por sus propias instituciones locales y elijan sus gobernadores, sus legisladores y demás funcionarios de su provincia sin intervención federal".

La mayor parte de estas 34 intervenciones fueron decretadas en "aquellos años" por simple resolución del presidente, sin ley del Congreso.

"Las omnímodas facultades que el PE asume en las provincias intervenidas equivalen a la suma del poder público.
Nos falta una ley reglamentaria en la intervención federal en las provincias, la que el presidente Mitre y el ministro Rawson declararon necesarias hace más de 60 años. ¿Por qué no se ha dictado hasta ahora?. Porque todos los partidos han querido dejarse las manos libres para intervenir en las provincias cuando y como les pareciera conveniente, criterio de conveniencia política que también han usado todos ellos al mantener la absurda institución de la comisión de poderes del titulado juicio de las elecciones . La ley debe establecer claramente que sólo el Congreso puede declarar la oportunidad de garantir en una provincia la forma republicana de gobierno y que en el receso del Congreso el PE sólo puede intervenir al único efecto de sostener o restablecer las autoridades constituidas , a requisición de ellas, o para repeler invasiones exteriores como lo proyectaran en 1868 los senadores Zavalía, Arauz y Oroño".

LA REFORMA CONSTITUCIONAL DE 1949: LA REELECCION PRESIDENCIAL Y EL GOLPE DE ESTADO DE 1955

"Hacia 1947, varios diputados oficialistas presentaron proyectos tendientes a obtener del Congreso una declaración
expresando la necesidad de reformar la Constitución Nacional. Después de casi un siglo de vigencia, parecía aconsejable adaptar la Carta sancionada en 1853 a las exigencias de los tiempos: en esto no había mayor discrepancia con la oposición, salvo algunos liberales recalcitrantes. Provocaban polémicas, en cambio, las reformas que debían incluirse. Y había, sobre todo una perspectiva que erizaba a la oposición: que se insertara en la reforma una cláusula que posibilitara la reelección de Perón. Pues la Constitución de 1853 prohíbe terminantemente que un presidente pueda ocupar nuevamente la primera magistratura antes de cumplirse un período completo subsiguiente. El cumplimiento de esta norma había sido una valla a las perpetuaciones de jefaturas personales, aunque también sosteníase que tendía al irrealismo político, tentando a los presidentes que aspiraban a ser reelectos a dejar meros personeros en su reemplazo hasta tanto se cumpliera el plazo marcado por la ley fundamental."(FELIX LUNA, DE PERON A LANUSSE).

El 1 de mayo de 1948, cuando Perón ya había acumulado el poder que necesitaba para reformar la Constitución (el justicialismo controlaba todas las bancas del Senado y más de dos tercios en la Cámara de Diputados), inauguró las sesiones parlamentarias con un discurso en el que aludió, como de paso, a la reelección del presidente. "Es peligrosa", dijo "y abre el campo a las dictaduras".Ante esto sus seguidores invocaron el antecedente de Hipólito Yrigoyen, quien, para respetar los seis años de intervalo, había llegado demasiado viejo a su segundo período .
Héctor Cámpora, que era el nuevo presidente de la Cámara de Diputados, adujo que la democracia argentina sería imperfecta si uno de los artículos de la Constitución impedía que el pueblo expresara su libre deseo de perpetuar al presidente en el mando. Pero Perón

había dicho que el Art. 77 estaba muy bien, "protege al país de gobernantes con ínfulas monárquicas"(TOMAS ELOY MARTINEZ, PAGINA 12 11.4.94)

En agosto de 1948 el Congreso sancionó una declaración estableciendo la necesidad de reformar la Constitución, para lo cual debía elegirse una Convención Constituyente ad hoc. La declaración legislativa fue inmediatamente impugnada por juristas y políticos opositores, aduciéndose que no se había llenado el requisito constitucional de la mayoría de dos tercios y que la ley no precisaba, como debía hacerlo, los artículos sobre los cuales versaría la reforma. A pesar de estas objeciones (que tuvieron importancia en 1957 para declarar nula la Constitución Justicialista y reinstalar la vigencia de la Carta de 1853) el mecanismo correspondiente empezó a marchar. En diciembre de 1948 se llevaron a cabo las elecciones de convencionales constituyentes, con un rotundo triunfo para el oficialismo.

A fines de enero de 1949 comenzaron las sesiones.
La inclusión de la reelección presidencial en el proyecto de reformas decidió la actitud radical. Cuando se estaba todavía en el debate general, el presidente del bloque radical arrancó del miembro informante de la mayoría la pública confesión de que todo el mecanismo reformista se había movilizado para mantener a Perón en el poder" (FELIX LUNA, ARGENTINA, DE PERON A LANUSSE 1943-1973, pag.56,57,58).

Los miembros de la Minoría se retiraron de la Convención Reformadora de la Constitución. Fundan su actitud en que la modificación propuesta no tiene otra finalidad que la reelección del Presidente de la Nación, ante la evidencia de las palabras del titular del bloque justicialista que afirmó "también aquí podría ocurrir que después de la reelección de Perón, tuviéramos que poner otra vez la prohibición de reelegir". Como si la CN fuera un elemento de rápida adaptación a la necesidad de cada gobernante , en cada momento.

Los debates que generó la cláusula de la reelección presidencial motivó encendidos discursos y graves incidentes entre sus defensores y sus detractores.
El Sr. Lebenshon, presidente del bloque radical manifestó que el Art. 77 de la Constitución vigente es la garantía suprema de las libertades populares y la última valla contra la arbitrariedad y declaró que el radicalismo votaría contra la reelección "porque entraña el propósito de consolidar, fortificar y perpetuar el absolutismo gobernante y persigue la única finalidad de legalizar el establecimiento del sistema que está destruyendo nuestras esencias republicanas y precipitan a nuestra patria en la abyección del despotismo.
Este gran recaudo constitucional-agregó- los círculos de poder que siempre rodean al poder personal han podido comprimirlo y constreñirlo, no en interés del país, sino en el propio interés de aquellos grupos que a veces no tienen la responsabilidad del Presidente, sino la oportunidad de enturbiarse con el fango de todos los negociados y de beneficiarse con el usufructo del poder y que operan a la sombra del poder presidencial".
"... se trata de una reforma constitucional que no es permanente sino que se adecua a las necesidades del Presidente de la República que nos está presidiendo desde el sillón. A

confesión de parte, relevo de prueba -añadió- la mayoría, por la voz de su miembro informante, ha declarado que la reforma de este artículo se hace para Perón, que era lo que nosotros sosteníamos ante el pueblo argentino"

El radicalismo había hecho de la gravitación negativa del presidencialismo en la historia política nacional uno de los motivos que hacían necesaria la revisión del texto constitucional. Y hasta el Pacto de Olivos el tema de la reelección inmediata era, en la opinión de este partido, indisociable del diagnóstico: si se alteraba la disposición constitucional (art. 77) que obstruía el paso a los deseos del Presidente, se haría más poderoso a quien ya lo era excesivamente en nuestro sistema político. ¿Cómo conceder la posibilidad de la reelección al titular del Poder Ejecutivo, es decir, a quien es, a la vez, jefe de Estado, Jefe de Gobierno, Jefe de las Fuerzas Armadas, Jefe de las relaciones exteriores y, en este caso, jefe también del partido gobernante?.

Hoy, la reelección se presenta como el centro de gravedad de un debate que ni siquiera dejó entrever el problema de la doble demanda que enfrenta el sistema político en sociedades modernas y complejas, la demanda de transparencia y freno, por un lado, y la demanda de eficacia, por el otro, debe ser tarea de los constituyentes, para proteger una democratización institucional que consagre jurídicamente los instrumentos que mejoren el control sobre un poder con excesivas atribuciones como es el ejecutivo.

No fueron convincentes los argumentos reeleccionarios de los convencionales justicialistas en 1949, ni alcanzaron las justificaciones sociológicas, históricas, políticas, para garantizar la continuidad constitucional y la de un presidente reelecto dentro del Sistema Presidencialista.

Para el convencional LUDER había una incongruencia entre el texto constitucional y la realidad sociológica:"Cada vez que un auténtico revolucionario llega a la presidencia de la República, estas fuerzas especulan con la brevedad de su mandato, con la renovación presidencial, para efectuar entonces una contrarrevolución incruenta. Eso fue lo que sucedió con Hipólito Yrigoyen y yo lamento que no estén aquí los señores convencionales de la minoría para que, con una mano en el corazón, nos dijeran si la reelección de Hipólito Yrigoyen de 1922 no hubiese ahorrado horas amargas al país y asegurado la continuidad de una revolución popular que prometió el radicalismo y que los continuadores de Yrigoyen no fueron capaces de proseguir".

El convencional VALENZUELA dice que hay algo más que agregar sobre los fundamentos doctrinario del principio que defendemos. Un mandatario que sabe de antemano que su misión terminará en una época fija, sin la posibilidad de esperar del pueblo el reconocimiento de su labor eficaz, mediante la reelección, puede desalentarse y hasta supeditar su acción pública a su prosperidad personal. Los criterios que determinaron la fijación de plazo para los mandatos hace cien o ciento cincuenta años resultan hoy completamente inválidos. No se gobierna hoy un país como se gobernaba entonces, porque

las necesidades se han multiplicado y los planes de gobierno se han hecho forzosamente más complejos.
Fundamenta, también nuestra posición revisionista el pensamiento de que de nada serviría forjar los mejores planes del gobierno si el Poder Ejecutivo ha de pasar incesantemente de una a otras manos y si esos proyectos cambian de contenido antes de que hayan podido ser apreciados y juzgados por el pueblo.

La Constitución de 1949 fue sancionada y dio paso a la segunda Presidencia del Gral Perón que finalizaría frustrada por otro
golpe de estado que subiría el tono del golpe dado en 1930.

La continuidad de Perón en el gobierno en su segundo período consecutivo se presentaba con todos los elementos importantes de la vida nacional ligados al poder del Estado. Se trataba de un gobierno que se apoyaba en una voluntad popular mayoritaria, expresada a través de comicios, así como en leyes aprobadas en el Congreso donde el oficialismo contaba con unanimidad en el Senado y dos tercios en la Cámara de Diputados, en el marco de una Constitución jurada en 1949 .

El poder de Perón era enorme ,pero provenía de fuentes legítimas.

Nada parecía poner en peligro la solidez de un gobierno que contaba, básicamente, con un ancho consenso popular.

Ninguna circunstancia justifica las soluciones al margen de la constitución y de las leyes, pero la realidad es que abruptamente, con violencia culminó la Segunda Presidencia
de quien vio facilitado su acceso a la misma por la cláusula reeleccionaria.

Lonardi disolvió el Congreso Nacional e intervino todas las provincias, dejó cesante a los miembros de la Corte Suprema de Justicia y declaró en comisión a todo el Poder Judicial.
Intervino las universidades y creó una Comisión Nacional de Investigaciones que empezó a operar con una indisimulada prevención contra los dirigentes del régimen depuesto.

Así se presenta la Revolución Libertadora de 1955 como un nuevo episodio de la historia argentina, que ya parece incorporarse a la cultura política, como salida rápida y efectiva para quienes no coinciden con la marcha del país y denominan como totalitario al jefe del gobierno.

Finaliza con sangre 9 años de gobierno del Gral Perón que accede a la Presidencia apoyado y sostenido por la voluntad y fuerza de los trabajadores y humildes. Y puede ser reelecto gracias a la reforma total de la Constitución Nacional de 1949 que es sancionada sin la participación y el consenso de la oposición.

El gobierno de facto avasalló toda posibilidad de respeto de la jerarquía constitucional

estableciendo la supralegalidad de la Proclama del 27 de abril de 1956 que ajusta la acción del gobierno provisional de la Nación a la Constitución de 1853 con las reformas de 1860, 1866 y 1898, en tanto y en cuanto no se opongan a los fines de la Revolución enunciadas en las directivas básicas del 7 de diciembre de 1955 y a las necesidades de la organización y conservación del gobierno provisional.

La Proclama de Aramburu del 27 de abril de 1956 resolvió drásticamente un problema político institucional. En teoría, el país vivía bajo las normas de la Constitución Justicialista. Parecía excesivo que un gobierno de facto derogara por decreto una Constitución que había sido sancionada por un cuerpo constituyente, promulgada por un gobierno constitucional y jurada, en su momento, por todos los poderes del Estado.Pero, la proclama consideró que: " la finalidad esencial de la reforma de 1949 fue obtener la reelección indefinida del entonces Presidente de la República, finalidad probada fehacientemente por la representación opositora en la Convención Constituyente y reconocida por los convencionales del régimen depuesto". "Que a tal efecto y en ese orden corresponde en primer término, con carácter de deber impostergable, restablecer la Carta Fundamental que fue resultante de una libre autodeterminación, requisito al que no se ajustó su reforma de 1949". "Que en consecuencia corresponde restablecer, en su anterior vigencia, la Constitución de 1853 con las reformas anteriores al 11 de marzo de 1949, completando de este modo en el orden jurídico fundamental el acto revolucionario que tuvo por objeto abatir el régimen de la dictadura". "Declárense vigentes las constituciones sancionadas anteriores al régimen depuesto"

CONVENCION REFORMADORA DE 1957

En abril de 1957 se convoca a comicios para elegir una convención reformadora de la Constitución Nacional de 1853, iniciativa muy objetable desde el punto de vista jurídico (es el Congreso Nacional el que debe determinar la necesidad de la reforma constitucional).

El convencional electo por el Partido de los Trabajadores, Juan Carlos Deghi presentó un proyecto de resolución para impugnar el título de todos los convencionales y declarar la vigencia de la reforma constitucional de 1949. Argumentó que el gobierno provisional infringió el art. 21 de la CN, además de encuadrarlo como gobierno usurpador que no posee facultades legislativas como para declarar la necesidad de la reforma de la CN. Fundamentó su posición en el doctrinario Linares Quintana: "La emergencia no crea poder. Por tales razones las leyes de emergencia se traducen en un aminoramiento de los derechos de aquellos sobre quienes la actividad del poder público se concreta, en especial, en salvaguarda del bienestar de la colectividad". Es evidente que dentro del concepto sobre legislación de emergencia no entra la convocatoria a una asamblea constituyente.

Con quórum estricto el cuerpo alcanzó a declarar nulas las reformas peronistas de 1949 y a agregar un artículo sobre derechos sociales. Luego, se disolvió, al quedar sin número.

LA PRESIDENCIA DE ILLIA Y EL GOLPE DE 1966

El 7 de julio llegaba a la Presidencia de la Nación el Dr. Arturo Illia. Su base era legítima, pero chica, porque había triunfado sólo con su partido.

En 1966 se pone fin nuevamente a un día coto, como los días de invierno que separan las largas noches; fue el tiempo corto de la dignidad nacional del Presidente Arturo Illia. Fue el día de la dignidad, en que el gobierno anula los contratos petroleros, se enfrenta con los monopolios de los medicamentos que hoy nos humillan con sus presiones. Fue el tiempo en que un gobierno argentino negó un acuerdo con el Fondo Monetario Internacional y negó su apoyo a desembarco de marines en Santo Domingo. Ese gobierno del tiempo de la dignidad era un "mal ejemplo", era una "realidad negativa" para el país, y entonces se da el golpe de 1966.

En ese entonces el jefe del Ejército recogía acusaciones y señalaba el peligro de un "vacío de poder" poniendo en marcha el operativo derrocamiento presidencial. Una intensa acción psicológica desplegada en ciertos diarios y revistas daba la sensación de que el gobierno estaba paralizado.

LA NACION describía con los siguientes términos el momento que se vivía en su Editorial del 18 de junio: "Ya hemos comentado en esta misma sección y en nuestras habituales notas políticas, el estado de angustiosa incertidumbre que múltiples circunstancias han creado a la vida argentina de estos días. Sería ingenuo intentar analizarlo o comprobarlo a través del inveterado optimismo oficial, acaso indispensable, tal vez impuesto por la función misma de la autoridad pública,pero de todos modos ineficaz cuando la opinión pública bebe en otras fuentes y desconfía de declaraciones que la realidad está lejos de confirmar...
Lo verdadero es que la intranquilidad es el signo de esta hora argentina y que ella se ha instalado en todos los sectores del quehacer nacional. Ella misma no está ausente de recientes actitudes del Poder Ejecutivo, que parece haber querido reemplazar de pronto el gesto entre paternal y displicente con que asistió al devenir nacional durante largo tiempo por una acción que ha podido sentirse rápida en sus aspectos formales, con este retorno a los acuerdos de ministros no practicados durante tres años. Pero ahora los ha reducido, si ha de juzgarse por el extenso comunicado que marcó el término de su largo reciente desarrollo, a una descripción de la actualidad que la opinión ha de considerar inspirada en el inveterado optimismo a que antes se aludió, seguida de algunas "presuntas" decisiones que no prometen mucho...
La realización de tales aspiraciones, que no se juzga evidentemente lograda en este momento, es el motor de los hechos que se están desarrollando ante nuestros ojos sin que

todavía se haya vislumbrado el camino de las soluciones efectivas. Pero la tarea urge porque el tiempo no espera..."

El 28 de junio los diarios anunciaban que para asegurar la tranquilidad pública ocupa el Ejército diversos lugares estratégicos. El Dr. Illia asume la acción represiva, se niega a renunciar y toma el comando de las Fuerzas Armadas.

El presidente demostró entereza en ese trance. Se negó a abandonar sus responsabilidades e increpó con vehemencia a los militares que le conminaron su alejamiento. Cuando la dignidad de su investidura pudo ser atropellada por fuerzas de seguridad, se alejo de la Casa Rosada sin ser molestado, llevaba en su persona los harapos de la legalidad violada por la fuerza. Poco tiempo tardaría la ciudadanía en advertir que sin la legalidad ningún emprendimiento político tiene viabilidad por mucho tiempo.

El 29 de junio el TTe Gral Onganía presta juramento como jefe del Estado y las Fuerzas Armadas publica su proclama que dice: "Las Fuerzas Armadas vienen a ocupar un vacío de autoridad. La transformación y modernización son los términos concretos de una fórmula de bienestar que reconoce como presupuesto básico y primero, la unidad de los argentinos.

Por todo ello, en este trascendental e histórico acto, la Junta Revolucionaria constituida por los comandantes en Jefes de las tres fuerzas armadas de la patria han resuelto:

1)Destituir de sus cargos al actual Presidente y vice de la República y a los gobernadores y vicegobernadores de todas las provincias.

2)Disolver el Congreso Nacional y las legislaturas provinciales.

3)Separar de sus cargos a los miembros de la Suprema Corte de Justicia y al Procurador General de la Nación.

4)Designar inmediatamente a los nuevos miembros de la Corte Suprema de Justicia y al Procurador General de la Nación.

5)Disolver todos los partidos políticos del país.

6)Poner en vigencia el estatuto de la Revolución.

7)Fijar los objetivos políticos de la Nación (fines revolucionarios).

TERCERA PRESIDENCIA DE PERON. GOLPE DE 1976

Convención Nacional Constituyente

El 12 de octubre de 1973 el viejo general iniciaba su tercera presidencia.

"El lunes 1 de julio amanece sobre Buenos Aires. Una calma tensa y opresiva parece flotar en el ambiente, sobre el mediodía, las radios dejan escuchar la voz de Isabel Martínez, pronunciando las palabras temidas: Perón ha muerto. El pueblo
escuchó consternado y silencioso. El país comienza a paralizarse...
El país parecía no decidirse a recobrar su habitualidad, el pueblo parecía no querer despertarse de esa pesadilla. El jefe había muerto y el temor al futuro inmediato era indisimulable.
Isabel asume la conducción del gobierno. Lentamente la actividad se reanuda. Los argentinos con desconfianza esperan...".

El radicalismo tras su acercamiento al gobierno peronista, comienza a reconsiderar sus posibilidades ante el inminente vacío político.

Ante el desconcierto que cundía en el partido gobernante -socavadas sus bases sociales por arduos conflictos- se abría una especie de vacío. Se temía el caos, se agitaba el fantasma del golpe de Estado. Por eso, parecía que la prioridad indiscutible era preservar la continuidad institucional.

En eso pensábamos muchos y con ese objetivo nos sentíamos profundamente comprometido.

Pero -aún cuando esa voluntad de fortalecer el poder gubernamental era importante- la escena política que Perón había dejado vacía no podía llenarse sólo con la subsistencia formal de las instituciones...

Muerto Perón, el gobierno necesitaba legitimar su representatividad popular con hechos concretos, evidenciando que no sólo era depositario de una herencia formal. Sin Perón el único camino posible era aferrarse al programa votado por la mayoría, que había recibido también -en sus aspectos mínimos- el apoyo de buena parte de los sectores políticos. Ocurriría todo lo contrario...

El 13 de setiembre de 1975 Isabel Perón solicitó y obtuvo de la Legislatura, una licencia por razones de salud. Al alejarse dejó el mando en el Presidente del Senado, Dr. Italo Luder.
En momento en que los embates de la oposición arreciaban nuevamente, el recambio permitió una cierta distensión. Era, pues, un triunfo del verticalismo, tendencia que nucleaba -dentro del partido- a aquellos dirigentes que entendían que la recuperación del terreno perdido y el "retorno a las fuentes" del justicialismo pasaba por una drástica limitación a los poderes de la Presidente.

En octubre de ese año volvió la Presidente , ocupó nuevamente su sitial y derrumbó de un golpe muchas esperanzas...

Se hablaba confusamente de golpes y autogolpes.... el 6 de noviembre la Presidente manifestó al país que no renunciaría ni pediría licencia y que ejercía la plenitud del poder...

Tanto en el Congreso como en los debates intrapartidarios se barajaron numerosas posibilidades. Sin embargo, ninguna llegó a materializarse...

La violencia,de derecha y de izquierda, instalada desde tiempo atrás en la Argentina, alcanzaba una magnitud sin precedentes y proporcionaba -junto a la corrupción- las justificaciones necesarias para quienes alentaban la interrupción del proceso.
Pero también debió haber llamado a la reflexión si era imprescindible enfrentar sus manifestaciones no lo era menos preguntarse sobre su origen. La violencia era el síntoma de una sociedad gravemente alterada e injusta. Pero quienes tenían a su cargo la preservación del orden parecían ignorar este aspecto fundamental. Al igual que en oportunidades anteriores- pero ya sin disimulo alguno- los golpistas dejaban oír su voz...

En el corto lapso que medió desde el principio de 1973 a fines de 1975 había tenido lugar un intenso proceso de descomposición del poder civil. Lejos de desaparecer, los conflictos que anidaban en la sociedad y en el partido gobernante se habían agudizado, tendiendo cada vez más a dirimirse en forma violenta. Todo llevaba a un desgaste, de una intensidad tal que gran parte de la sociedad argentina -sobre todo los estratos medios, apegados a la seguridad- tornaban a creer en el autoritarismo como forma de solución mesiánica y garantía de orden.

El 24 de marzo de 1976, en una anodina mañana, la Plaza de Mayo vacía de gente, vio los desplazamiento de tropas que evidenciaban la consumación del golpe. El comandante general del Ejército asumiría como Presidente de la Nación. Las tres Fuerzas Armadas habían iniciado operativos conjuntos de detención de gremialistas y funcionarios diversos del gabinete saliente.

Comenzaban las intervenciones militares a entidades gremiales y empresas estatales, comenzaban también las declaraciones, discursos, comunicados, etc. Para las fuerzas Armadas, el 24 de marzo de 1976 señalaba el "fin de una etapa histórica y el fracaso de una política". Se referían, claro está, al dirigismo económico, indisolublemente ligado a las políticas demagógicas y de falsas expectativas, según su particular óptica.

Pero, para muchos argentinos, el proceso naciente sólo prometía el comienzo del revanchismo, la recuperación total del poder de las clases dominantes tradicionales, la vuelta incondicional al viejo esquema económico liberal... La realidad les daría la razón."
("PRESIDENCIAS Y GOLPES MILITARES DEL SIGLO XX TOMO 3, CAPITULO CAMPORA\PERON\ISABEL DE HORACIO MACEYRA p.115 EDITORIAL

CENTRO EDITOR DE AMERICA LATINA).

Desde junio de 1975, ante la evolución y profundidad alcanzada por la crisis económica, social y política, nosotros planteamos la necesaria e imprescindible formulación de un acuerdo argentino y nacional que, concretando puntos mínimos de coincidencias entre quienes representan el pueblo de la patria, posibilitase un accionar común de los argentinos sobre la base de un compromiso público y responsable. Unos por considerarlo improcedente, otros inoportuno, otros apresurado y otros fuera de sus funciones específicas, rechazaron nuestra preocupación. Insistimos en nuestro planteo, tampoco esta inquietud tuvo eco. Nosotros siempre fuimos contrario a la alteración del orden institucional.

LA NACION en su Editorial del 25 de marzo de 1976 así describía lo que termina y lo que comienza: ..."Hubo, ciertamente insensibilidad y obcecación en quien asumió en 1974 la presidencia de la República, así como la hubo en el grupo que guió sus pasos con desprecio del renunciamiento que en su momento pudo haber salvado el proceso hacia la unánimemente deseada consolidación institucional...
Cada vez más, el gobierno justicialista se abandonó a sus propias obsesiones. La más absurda de éstas fue la conversión de la República en una suerte de monarquía en la cual la viuda de un caudillo pretendió que el poder fuese un bien casi computable en el juicio sucesorio. Esta ambición femenina, propia de la reyecía del Siglo XVIII, fue alentada por un "pequeño grupo de amigos" dispuestos a actuar como un núcleo empresario de las emociones populares atribuidas al eco del apellido convocante. Así sobrevinieron las reyertas intestinas entre la depositaria del nombre y los que pretendían ser beneficiarios de una nebulosa herencia política...
La crisis ha culminado. No hay sorpresa en la Nación ante la caída de un gobierno que estaba muerto mucho antes de su eliminación por vía de un camino como el que se ha operado. En lugar de aquella sorpresa hay una enorme expectación..."

Sin sorpresa como relata La Nación, en el 76 como había sido primero en el 30, luego en el 55, y en el 66, es desplazado un Presidente, como si la incapacidad creativa impidiera soluciones democráticas respetando las instituciones constitucionales.

Y la historia vuelve a repetirse, fracasa un gobernante y arrastra consigo a todo el sistema, víctima de un exacerbado hiperpresidencialismo que provoca la creencia generalizada de que el Presidente es el sistema y no parte del sistema .

Fue el último golpe de Estado contra un gobierno constitucional. Pero los saldos del "Proceso" iniciado en 1976 fueron terribles. En esta serie hemos visto que se derrocaron a los gobiernos civiles, y la reiteración de las intervenciones armadas impidieron el ejercicio continuado de la democracia, ese sistema que, con todos sus defectos, es el único que puede corregir sus propias fallas. Porque la democracia no se declama, se construye, limitando los excesos de poder, distribuyendo las responsabilidades y ajustando los

mecanismos de control.

Nuestra historia tiene un fondo de autoritarismo y arbitrariedad que viene desde sus lejanos orígenes hispánicos.
Sólo por lapsos hemos gozado los argentinos de tiempos donde se acepta el disenso, la crítica, el cuestionamiento. Esta historia argentina que hemos analizado nos enseña además que las segundas presidencias, alternadas o continuas tuvieron mayor debilidad institucional que la primera, evaporando su primitiva virtud por el desgaste en el ejercicio del gobierno.

Este desgaste fue vilmente aprovechado por los usurpadores que se instauraron en el país para ejercer funciones gubernativas sin ninguna clase de investidura, por la simple acción de la fuerza, contrariamente o con violación de la Constitución Nacional y sus instituciones.

Maurice Duverger en "Cours de droit constitutionnel" expresa que hay dos categorías de gobiernos no legales: los gobiernos de hecho y los gobiernos usurpadores. Es gobierno usurpador aquel que carece de todo título por no haber sido elegido ni designado en ninguna forma, así como el que se instala en el poder por la fuerza después de deponer al gobierno legal en violación a la CN. Es el tipo de gobierno que con una frecuencia no deseada se ha instalado en la vida argentina.

Es el del golpe de estado del 6 de setiembre de 1930, que pone fin al gobierno de Hipólito Yrigoyen, derroca al Poder Ejecutivo Nacional, disuelve el congreso de la Nación, manteniendo la integración de la Corte Suprema de Justicia de la Nación designada según los procedimientos constitucionales, destituye los poderes ejecutivos de las provincias y disuelve sus legislaturas. El gobierno se autodefine provisional y jura desempeñar sus funciones de acuerdo a la CN. El PE usurpador asume de hecho, mediante su ejercicio las facultades legislativas del Congreso disuelto, a través del dictado de decretos-leyes.

Es el del golpe de estado del 16 de setiembre de 1955 que derroca al gobierno popular del Gral Perón, destituye al PE, disuelve el Congreso Nacional, desaloja a la Corte Suprema de Justicia, sustituyendo íntegramente a sus miembros. Asume íntegramente las facultades legislativas sin hacer distinción.
Incluso se arrogó el Poder Constituyente, derogó la CN de 1949, reimplantó una constitución derogada con la reserva que en tanto y en cuanto esta Constitución no se opusiera a las Directivas Básicas de la Revolución Libertadora.

Es el del golpe del 24 de marzo de 1976 que pone fin al gobierno de Isabel Perón, derroca al PE, disuelve el Poder Legislativo y sustituye a los miembros del Poder Judicial. El poder ejecutivo usurpador asume en su plenitud las facultades legislativas llamando leyes a sus bandos. El gobierno usurpador jura por los "Objetivos Básicos para el Proceso de Reorganización Nacional" y el "Estatuto para el Proceso de Reorganización Nacional" y en lo que a ellos no se oponga, por la CN.

Por todo ello es necesario consagrar la doctrina de la usurpación del poder en sustitución de la "doctrina de facto" disponiendo la caducidad de toda norma emanada de actos o hechos de usurpación del poder o atribución ilegítima de autoridad. Consecuentemente los jueces deben asegurar la administración de justicia acudiendo a la legislación promulgada por las autoridades legítimamente constituidas, omitiendo toda aplicación de la normativa dictada por el usurpador. Estos valores deben estar dotados de jerarquía Constitucional, siendo necesario incorporarlos al nuevo texto.

EL SISTEMA PRESIDENCIALISTA

En 1787 los norteamericanos crearon el sistema presidencial. Simultáneamente , en Filadelfia surgieron el federalismo y el poder judicial independiente. En 1853 los argentinos seguimos el modelo con aditamentos propios,como medio idóneo para establecer la unidad nacional y fortalecer la independencia. Los antecedentes coloniales, las tentativas constitucionales de 1819 y 1826, los sucesivos estatutos sancionados desde 1810, los pactos entre los pueblos, los conflictos con Buenos Aires, Cepeda, Pavón, las ideas de Alberdi, confluyen en el texto sancionado en Santa Fe, integrado definitivamente en 1860. Los convencionales de 1853 crearon un sistema con un fuerte predominio del presidente. La práctica posterior lo acrecentó aún más.

La forma de gobierno adoptada lleva la huella de los temores expresados por Juan B. Alberdi y por los hombres de su generación ante el peligro de las guerras y la anarquía, es decir de la ingobernabilidad vivida en estas tierras y la experiencia de inestabilidad recogida en Europa durante las revoluciones de 1848.

Para GONZALEZ CALDERON la organización de nuestro Poder Ejecutivo es la institución más nacional y es descendiente legítima del virrey español.

El mismo ALBERDI nos define la naturaleza del Poder Ejecutivo establecido en la Constitución de 1853: "Fuerte, como el de Chile, republicano en la forma y casi monárquico en el fondo, central como en dos siglos, hasta donde lo permitía el individualismo provincial creado de hecho por la revolución, el ejecutivo es la parte prominente y principal del nuevo gobierno argentino, según su Constitución" (Alberdi, Juan B."Estudios sobre la Constitución Argentina de 1853).

Para MATIENZO el consejo de ALBERDI fue seguido por el Congreso Constituyente, pensándose cuerdamente que el país no hubiera podido pasar sin peligros de un gobierno dictatorial a un gobierno débil. Se hizo política spenceriana antes de que Spencer hubiera escrito que el progreso político consiste en pasar de una forma despótica a otra menos despótica.
"De manera que lo que ahora criticamos, más bien que el plan alberdiano es la exageración

y la desnaturalización a que en la práctica institucional ha llegado el poder ejecutivo, rebasando los moldes preceptuados por la ley suprema"
(SEGUNDO LINARES QUINTANA,"Trato de la Ciencia del derecho Constitucional, p.219)

Esta preeminencia del Poder Ejecutivo sobre los órganos y los peligros que ella conlleva merecieron la atención de:

ADOLFO POSADA que en 1921 nos decía: "En España, como en Argentina, se revela arraigadísima la tendencia hacia el poder personal del gobernante, obra de la fuerte tradición monárquica, tendencia que ha dificultado, y a menudo frustrado, la práctica eficaz del régimen democrático".

JUAN ALVAREZ en 1910 consigna: "No ha sido tan grande la transformación del país bajo el punto de vista de su organización política. Por desgracia, el sistema institucional vincula al presente con el pasado...La masa del pueblo no se acostumbra a la idea de que pueda existir otro gobierno que el poder ejecutivo: en el fondo sigue siendo monárquico, supuesto que el caudillo es la monarquía". (ALVAREZ,J. "Ensayo sobre la Historia de Santa Fe. p. 411).

CARLOS SANCHEZ VIAMONTE sostiene que:"Nuestra Constitución creó para la República Argentina un ejecutivo aún más fuerte que el de EEUU. Esto significa que, prácticamente, puede ser desvirtuada la división y equilibrio de los poderes del gobierno. La prepotencia del Presidente de la Nación sobre los poderes legislativo y judicial es enorme. Se puede afirmar sin vacilaciones que tiene en sus manos los principales resortes del poder público. (SANCHEZ VIAMONTE,C.;"Historia Institucional de Argentina", p. 189)

Sin embargo, **HAMILTON,** en el N_ LXX de EL FEDERALISTA, desarrolla detalladamente los principios fundamentales que la Convención de Filadelfia tuvo en mira al organizar el ejecutivo." El propósito dominante a este respecto era crear un ejecutivo vigoroso. Los constituyentes de 1787 no se imaginaron con todo, que la evolución política nacional robusteciera al poder ejecutivo aún más de lo que ellos desearan".

Ha resultado, también que la responsabilidad del Presidente ante el Congreso no tiene toda la eficacia que los constituyentes de Filadefia se propusieron lograr: 1) Porque el juicio político es una máquina demasiado complicada para ser puesta en movimiento con justa facilidad (dos tercios de votos de cada Cámara) e inocua respecto del presidente; 2)Porque siendo en realidad elegido directamente por el pueblo, el presidente cree deber cuenta de sus actos al pueblo principalmente, pero éste no dispone de procedimiento constitucional alguno para deponerlo si ha perdido su adhesión.

El modelo presidencialista norteamericano adoptado por nuestra Constitución fue analizada

por estudiosos como Karl LOEWENSTEIN quien considera que "el hecho de que la responsabilidad se concentre en el hombre ungido con el óleo democrático permite, en el caso del hombre omnipotente en el cargo, un alto grado de liderazgo ejecutivo o presidencial. Por lo tanto el funcionamiento del sistema es uno de los mayores milagros de la historia constitucional. Pero la historia se resiste a repetirse. Trasplantado a un ambiente físico y moral menos favorecido por la Providencia, el sistema norteamericano, de liderazgo presidencial, ha dejado de dar lo que el hombre espera de su estado; principalmente buen gobierno y seguridad personal. Incluso la aplicación en el exterior de sus características individuales o institucionales ha sido, en conjunto, un fracaso". (KARL LOEWENSTEIN,"Etude de droit comparé sur la Presidence de la Republique"-1949)

Para CORWIN, profesor de la Universidad de Princeton "el poder presidencial es hoy un poder peligrosamente personalizado, y esto en dos sentidos: primero, en el de que el liderazgo que otorga depende enteramente del accidente de la personalidad, contra el cual nuestro azaroso método de elegir presidentes no ofrece garantía; y segundo, en el que no hay organismo gubernativo que deba asesorar al presidente y que éste deba consultar ante de la decisión". (EDWARD S. CORWIN, "El poder ejecutivo: funciones y poderes, 1787/1957)

El profesor de la Universidad de Duke, ROBER S. RANKIN, considera que en EEUU el cargo de presidente ha cambiado mucho desde la época que George Washington asumió la función. Los poderes del presidente se han extendido tanto que ha llegado a ser la figura central del sistema político. La figura más poderosa que ningún estado democrático haya producido sin sacrificar las características básicas que hacen democrático a un gobierno.

Al emanciparse de la corona, las colonias españolas, sin excepción, adoptaron el modelo presidencial de la Constitución norteamericana. Pero de sus instituciones- dice LOEWENSTEIN- sólo el federalismo tuvo cierto éxito, aún cuando el centralismo, a través de la institución de la intervención federal, melló considerablemente el modelo norteamericano. Pero la separación de poderes, en lugar de proporcionar un equilibrio estable en todas partes, dio lugar a la exageración del presidencialismo, conocida con la expresión local de Hispanoamérica como "caudillismo".

El régimen presidencial de América Latina ha constituido frecuentemente una dictadura presidencial, según la expresión de JOSEPH BARTHELEMY. El problema en América Latina, más que de debilitar al PE, se trata de que actúe dentro de los cauces constitucionales y cabalmente contenido y fiscalizado por los controles de los otros poderes. Sobre todo contribuye al desbordamiento de éste órgano, paralelamente a la desjerarquización de los otros poderes gubernativos, el criterio demasiado generoso para con el ejecutivo con que las constituciones latinoamericanas han reglado ciertos institutos que concebidos como remedios extraordinarios y de emergencia, el abusivo ejercicio que han hecho los presidentes, lo convierten en medios ordinarios de gobierno.

Contemporáneamente podemos decir que hemos visto el fracaso de las constituciones presidencialistas. La inestabilidad endémica de la vida institucional latinoamericana ha coincidido con la vigencia del régimen presidencialista.
En 1972, James Madison reflexionando sobre la Constitución americana de 1787 decía que "en Europa se habían dado cartas de libertad desde el poder, en tanto que en América se habían otorgado cartas de poder desde la libertad".

Para DUVERGER el presidencialismo no es aplicable, existen dictaduras puras y simples, en donde las instituciones democráticas son sólo un camuflaje o si no, regímenes intermedios entre la democracia liberal y la dictadura, más cercanos a las dictaduras en aquellos casos en que las fuerzas Armadas desempeñan un papel fuerte, sin desempeñar el poder directamente, pero interviniendo cuando el ejercicio del poder no le agrada.

En nuestro país MATIENZO y SANCHEZ VIAMONTE sostienen que nuestra Constitución creó para la república Argentina un ejecutivo aún más fuerte que el de los EEUU. Esto significa que, prácticamente, puede ser desvirtuada la división y equilibrio de los poderes del gobierno. La preponderancia del presidente de la Nación sobre el legislativo y judicial es enorme. Y agrega SANCHEZ VIAMONTE: "El poder ejecutivo argentino se halla en condiciones de imponer su voluntad a toda la república sin abusar de sus atribuciones constitucionales. Claro está que esa imposición se hace más gravosa y perjudicial con el abuso en que han incurrido e incurren, más ostensiblemente cada vez, los presidentes argentinos, casi sin excepción. Los gobiernos irregulares -llamados impropiamente de facto- producidos por golpes de estado de carácter militar, han acentuado más aquella inclinación cesarista, acostumbrando al pueblo a padecerla resignadamente"(CARLOS SANCHEZ VIAMONTE, "Historia Institucional de Argentina", p. 189/91).

La Constitución argentina ha establecido un poder ejecutivo fuerte, pero las razones históricas del mismo ya no existen.
El presidencialismo argentino ha derivado con el trascurso del tiempo y la praxis institucional en un exceso de facultades y concentración de poderes que ha socavado su legitimidad democrática.

La fortaleza del presidencialismo fue contradictoriamente endeble para superar graves crisis políticas que derivaron, casi sin excepción, en golpes de estados, como lo relatamos anteriormente.

El instituto propuesto por Alberdi ha dejado de ser el sostén del andamiaje de la vida política del país. El régimen establecido por la Constitución Nacional del 53 funcionó más o menos eficazmente entre 1860 y 1916, cuando no existía el voto secreto y obligatorio. A partir de ese año el Presidente no logró encauzar la vida política del país, a veces por su exceso de autoridad, otras por su patente debilidad. Las fallas en la estructura del ejecutivo

llevaron al país a situaciones muy difíciles. Y bien se sabe que el hombre puede transitoriamente salvar los defectos de las instituciones, pero las instituciones no están hechas para subsanar los defectos de los hombres. Y una institución que requiere determinadas cualidades en los hombres que la invisten, no es una institución estable y eficaz.

Las facultades constitucionales que se le atribuyen al presidente hace que éste sea, Jefe Supremo de la Nación,Jefe de Estado, Jefe de Gobierno,Jefe de la Capital, Jefe de las Fuerzas Armadas. Es el representante de la Nación y a la vez quien responde por los juicios contra el estado; es quien encarna las instituciones de la república, la representa en el exterior y es a la vez el responsable de la política económica.
Esta situación jurídica ha determinado fácticamente que el desprestigio de una acción de gobierno recaiga sobre el titular del PE y que el desprestigio personal lleve al quiebre del orden constitucional antes que un cambio de gobierno.

El sistema presidencialista ha generado un gran divorcio entre la voluntad popular y el gobierno. Las políticas de gobierno
se diseñan y ejecutan sin intervención parlamentaria y los resultados adversos en las urnas, en algunos casos, no son tomados como señales para variar sus políticas. Es decir, hay una suerte de inhibición democrática y una verdadera proscripción del consenso. Más allá que el sistema presidencialista promueve para los candidatos presidenciales programas vagos y muchas veces contradictorios, que cambian al llegar al gobierno.

La Constitución de 1853/60 expresa el fuerte carácter presidencialista a través de las facultades que le otorga al PE, acrecentado -como ya mencionáramos- por la práctica abusiva. Podemos caracterizar al PE definiendo sus atribuciones constitucionales más sus atribuciones fáctica: nombrar y remover por sí sólo a todos los funcionarios y empleados de la administración, sin necesidad de acuerdo del Congreso, la excesiva brevedad del período de sesiones ordinarias del Congreso, la facultad exclusiva del Presidente para convocar y fijar la agenda de las sesiones extraordinarias del Congreso; el escaso poder de iniciativa política del Legislativo que suele ser obstaculizado por el veto del Presidente o la promulgación parcial; la asunción "de facto" de facultades legislativa por parte del ejecutivo como el dictado de decretos de necesidad y urgencia, usual desde 1989 cuando fue aceptada por la Corte Suprema, a pesar de las críticas expuestas por la doctrina constitucional y su descalificación por la Corte Suprema de los Estados Unidos en el caso Youngstown (1952), por entender que el presidente no podía arrogarse funciones legislativas: "los fundadores de esta Nación confiaron el poder de hacer las leyes sólo al Congreso en los tiempos buenos y malos".

Otra práctica corriente es la utilización de los institutos de emergencia como la intervención federal a las provincias por decreto, sin intervención del Congreso, así como dictar el estado de sitio, con el consiguiente poder de detener a personas sin juicio previo. Estos institutos robustecen su poder al margen de la sabia previsión del Art. 29 que prohibe al

Congreso conceder al ejecutivo potestades extraordinarias.

Además de la designación de los jueces federales por parte del PE da origen a una dependencia del Poder Judicial respecto a aquel.

La incursión del PE en las competencias de los demás poderes de la Nación fue acompañada de un desplazamiento de potestades de las provincias hacia el poder central sobre todo en el manejo de los recursos económicos. Esta tendencia no sólo desnaturaliza la divición de poderes, sino la base de nuestro federalismo.

El juicio político reconocido en la Ley Fundamental no ha resultado un mecanismo eficaz, al igual que en EEUU, para acusar por mal desempeño al presidente y generalmente resulta imposible contar con las mayorías calificadas necesarias para promoverlo.

El presidente nombra, por sí solo y remueve los ministros de los despachos, los oficiales de sus secretarías, los agentes consulares y demás empleados de la administración (Art. 86 inc.10). La función de los ministros contemplada en el Capítulo IV de la Sección Segunda del Título I de la C.N. ha sido interpretada por los presidentes argentinos como carente de autoridad política propia, como consejeros del Presidente en sus respectivas áreas, sin formar un cuerpo colectivo;
cuando se reúnen todos ellos , junto al Presidente, es sólo para que hagan conocer su parecer, ya que la decisión pertenece sólo a él.

Destacados juristas sostienen que los ministros integran el Poder Ejecutivo, utilizando como fuente de sus argumentos el propio texto constitucional.

Para el Dr. MATIENZO la Constitución le asigna a los ministros como primera atribución tener a su cargo el despacho de los negocios de la Nación, atribución que importa a la vez el deber y el derecho de aplicar su ciencia y su conciencia al estudio de asuntos de su departamento para proponer al presidente las resoluciones correspondientes.
"La segunda atribución que la Constitución le asigna a los ministros es la de refrendar y legalizar los actos del presidente por medio de su firma, sin cuyo requisito carecen de eficacia (ART. 87). Esto quiere decir que la firma del ministro no es tan sólo un requisito de forma, sino el modo de responsabilizar del acto al funcionario que la pone y con ello se convierte en otorgante de la resolución, al mismo título que el Presidente. El acto ejecutivo resulta así la obra jurídica de dos autores igualmente responsables (ART. 88). Esta responsabilidad puede extenderse solidariamente a los colegas del ministro que con él hayan acordado el acto.
Los ministros argentinos llegarán con el tiempo -decía Matienzo en 1930- a la misma altura de los ministros ingleses; porque lo ha de exigir el progreso del país, que ha de tolerar cada vez menos la presencia en los ministerios de esos ciudadanos que, por mantenerse en sus altos cargos no vacilan en halagar y cultivar la vanidad de mando personal que anida

con tanta frecuencia en el corazón de los presidentes sudamericanos".
"Pero la Constitución no sólo establece las relaciones que deben existir entre los ministros y el presidente, dándoles a aquellos función propia y responsabilidad personal, sino también establece relaciones directas entre los ministros y el Congreso. Todas estas disposiciones hacen de los ministros funcionarios con personalidad propia con objeto de limitar la autoridad del presidente".
"Como quiera que sea, el hecho es que el desuso del sistema escrito en la Constitución ha producido el mal que los publicistas han señalado como efecto de la subordinación de los ministros: el gobierno personal, que cifra su gloria en el mando, en el imperio, y no en el respeto de las fuerzas libres de la opinión. Y en el gobierno personal, con sus apariencias de poder, es en realidad el más frágil de todos, porque asumiendo su jefe toda la responsabilidad, atrae sobre si todas las críticas, toda la censura, todos los descontentos y todas las agresiones, hasta que llega un momento en que el rey presidente o gobernador, tiene que optar por uno de los dos términos del dilema: o renunciar al poder o conservarlo por la fuerza".

SANCHEZ VIAMONTE sostiene la misma posición que MATIENZO al otorgarle personalidad institucional al gabinete y le asigna responsabilidad ante el Congreso de acuerdo al ART. 88.
Considera que:"los ministros integran el PE como elementos imprescindibles y mantienen las relaciones de este poder con el Congreso. La Constitución argentina esboza el gabinete de tipo europeo, pero tiene como antecedente la Constitución de 1819 que establece la responsabilidad política solidaria ante el Congreso y la interpelación como medio de acción parlamentaria para controlar los actos del poder ejecutivo en su gestión administrativa, política, internacional, etc.

RODOLFO RIVAROLA también opina que los ministros del poder ejecutivo son funcionarios de la Constitución con atribuciones propias: no son simples secretarios del Presidente. La organización de sus funciones tiene origen en la CN de 1826 y se asemeja más al sistema parlamentario que al presidencialista de EEUU.

El Dr. Carlos R.Melo, ex profesor de la Universidad Nacional de Córdoba y miembro de la Academia Nacional de Derecho de ésta consideró que la organización ministerial argentina podría resolver crisis de gobernabilidad en el sistema argentino, entregando la conducción del gobierno a una personalidad representativa de la opinión pública. Para el Dr. Melo, el sistema ministerial argentino es distinto del de EEUU, habiéndose modelado sobre el de la Constitución francesa de 1791, hecho suyo por la Constitución española de 1812. "Nuestros ministros-agregó- de acuerdo con la Constitución Nacional, son ministros del Poder Ejecutivo, tienen a su cargo el despacho de los negocios de la Nación y refrendan y legalizan los actos del Presidente por medio de su firma, sin cuyo requisito carecen de eficacia (Art. 87); cada ministro es responsable de los actos que legaliza y solidariamente de los que acuerda con sus colegas (Art. 83); pueden los ministros concurrir a las sesiones del Congreso y tomar parte de los debates, pero no votar (Art. 92); cada una

de las Cámaras puede hacer venir a su sala a los ministros del Poder Ejecutivo para recibir las explicaciones e informes que estime conveniente (Art. 63); sólo la Cámara de Diputados ejerce el derecho de acusar ante el Senado a los Ministros (Art. 45) y al Senado corresponde juzgarlos (Art. 51).
Estas disposiciones nos colocan dentro del sistema parlamentario, aunque sea incompatible el cargo de ministro con el de legislador (Art. 91). Frente a ello estimo que el Presidente de la República puede confiar a una personalidad de influjo público la organización del Ministerio y ceñirse el papel de árbitro gubernamental. El gobierno sería conducido no por el Presidente, sino por el Ministerio.
El acrecentamiento de los poderes presidenciales ha terminado por constituirlo en un poder personal, lo que ha hecho que ha su titular se lo convierta en responsable exclusivo de todo el cometido gubernamental y esta responsabilidad en los momentos graves lleva inevitablemente a la crisis presidencial la que afecta la estabilidad de las instituciones.
La aplicación del sistema ministerial contemplado en la Constitución -estima Melo- restablecería el equilibrio perdido, reduciría la responsabilidad personal del Presidente y facilitaría los cambios de conducción gubernamental con la sustitución de los ministros responsables".

Por lo expuesto es necesario establecer límites al poder presidencial para que su tendencia ha incrementar sus atribuciones no degenere en autoritario. La demarcación más precisa y terminante es, en principio, su reducción y limitación a sólo el poder político; con prohibición de estatuir por sí en lo que es dominio de la legislatura y de los tribunales, y su abstención en lo que corresponde a la administración provincial y municipal.

Madison en "El Federalista" se expresa por la definición de que un gobierno es una administración de hombres sobre hombres. De aquí surge claramente la necesidad de mantener el equilibrio entre la posibilidad del gobierno de mantener el orden y el requerimiento de limitar el poder del gobierno mismo. Esa limitación no es otra cosa que la libertad que se expresa en el reconocimiento de los derechos individuales y su contrapartida, que es la separación de los poderes como el medio idóneo para limitar el poder político.

Otro límite imprescindible dentro del sistema presidencialista es la imposibilidad absoluta de la reelección presidencial. Así lo replanteó ALBERDI, inspirador del principio consagrado por la Constitución Argentina, de la reelección con intervalo de un período, convenciose luego de la necesidad de la prohibición absoluta de la reelección presidencial por atentar contra el principio republicano. Decía ALBERDI : "LA REELECCION DESNATURALIZA EL GOBIERNO REPUBLICANO , INTRODUCE DE UN MODO TACITO Y TAL VEZ ALGO DEL GOBIERNO MONARQUICO, ES DECIR, DE LA PERPETUIDAD DEL PODER EN MANOS DEL MISMO GOBERNANTE". Agrega ALBERDI que admitir la posibilidad de ser reelecto con un intervalo quiere decir que puede ser reelegido el presidente indefinidamente con intervalos alternativos de seis años. La reelección admitida en esa forma, ha sido la causa de las disensiones y trastornos que

han traído guerras, revoluciones, gastos, empréstitos, deudas, crisis y empobrecimiento. Si lo tuviera que reformar lo redactaría en esta forma: El presidente y vicepresidente durarán en sus empleos el término de seis años y no pueden ser reelegidos en ningún caso, en ninguna forma. Toda reelección presidencial, en una forma más o menos encubierta, es un ataque contra el principio republicano, cuya esencia consiste en la amovilidad periódica y continua del personal de gobierno.
Consideraba el ilustre padre de la Constitución que todos los trastornos de 1874, todos los trastornos presentes y próximamente venideros se habrían evitado con solo quitar al que ha sido presidente la esperanza y el derecho de volver a serlo, después de un intervalo de seis años. Usando de su influjo durante su período, cuidará de darse un sucesor apropiado, no a la importancia del primer puesto de la Nación, sino a la mirada de emplearle como instrumento para subir de nuevo, después de él, a la presidencia.
Añadía que "este gusto que deja el ejercicio del poder, en los que han gozado una vez de él por espacio de seis años, y el deseo de continuar en su posesión definidamente, son los sentimientos más naturales de la condición humana, bajo todas las formas de gobierno. La naturaleza del hombre no deja de ser la misma porque el gobierno de un país, en vez de ser monárquico, sea republicano. Los sentimientos y propensiones, los instintos y aspiraciones son los mismos, en una forma que en la otra ; y lo primero que desea el que ha gozado del poder algunos años, sea como rey o emperador, o presidente, o gobernador, es seguir siéndolo indefinidamente; o volver a serlo si la posesión ha sido interrumpida. No hay que pedir el remedio a un cambio de la naturaleza humana, sino a un cambio de la institución que le da facilidades al desarrollo de estas aspiraciones naturales al poder. Es preciso abolir del todo el principio de la reelección. Que el que ha sido presidente no pueda volver a serlo en su vida.

Dice LINARES QUINTANA que el continuismo es uno de los más graves problemas institucionales. "Frecuentemente, el presidente llegado al poder desea mantenerse en el mismo, para lo cual erige en preocupación fundamental y suprema de su desempeño la adopción de las medidas encaminadas a conservar el poder. Si la Constitución prohíbe la reelección, propiciará la correspondiente enmienda muchas veces ni siquiera disimulada en el conjunto de otras reformas sociales. Y si no existe otro medio constitucional acudirá al golpe de estado".
"La posibilidad de la reelección con el intervalo de un período sólo sirve para despertar la ambición de dejar en la presidencia, durante el interregno, a un correligionario dócil que facilite luego el regreso por un nuevo período. Por todo ello somos partidarios de la prohibición absoluta de la reelección aún a costa de impedir a una personalidad excepcional volver a tan alta función. En el gobierno constitucional no hay hombres insustituibles. Por otra parte, será el único modo de que quien llega a la presidencia actúe con plena independencia y sin otra preocupación que el bien de la Patria y la libertad de sus conciudadanos."

En contraposición al continuismo que señala LINARES QUINTANA, debe propiciarse la ALTERNANCIA política como principio constitutivo de la democracia y el pensamiento

contemporáneo no sólo en el Ejecutivo sino también extenderse a los legislativos y deliberativos.

GEORGES BOURDEAU indica la importancia de la alternancia en los sistemas políticos democráticos; al analizar el Parlamentarismo considera que su equilibrio radica en la sucesión de nuevos procesos eleccionarios, donde cambian los actores. Este cambio de roles le da fundamental vitalidad al régimen; y esto tiene que ver con la plasticidad de los dos componentes del medio parlamentario (mayoría y oposición). Las cuales no están cristalizadas. El parlamentarismo vive del cambio: tanto de las ideas como de los hombres. Por ello, considerando especialmente a la oposición -dice BOURDEAU - es indispensable que ella no esté sistemáticamente confinada en una postura negativa, ni su contestataria (o contraria) por definición a las posturas de la mayoría, que debido a ella se desinteresa de las chances que pueden ocurrir al abrir el debate. El régimen parlamentario está históricamente unido en torno al principio de la alternancia de fuerzas políticas dirigentes. Es el ejemplo clásico de la fórmula del poder abierto.

Merecen reflexión las consideraciones del gran politicólogo francés, estudiosos del parlamento europeo, ya que si cree necesaria la alternancia de fuerzas políticas y fundamentalmente de hombres en el gobierno de un estado bajo el sistema parlamentario, cuanto más necesarias serán en un régimen presidencialista que no cuenta con las ventajas del Parlamentarismo en relación, entre otras cosas a un PE dualista (con un consecuente desdoblamiento del liderazgo político), a la separación de poderes y al mutuo control existente entre los mismos.

En el derecho comparado algunas constituciones incluyen prohibiciones expresas relativa a la enmienda con el claro principio de perpetuar ciertos principios ideológicos, son las llamadas "cláusulas pétreas. Las constituciones de Guatemala de 1945, Perú de 1933 y China Nacionalista de 1947 incluían dentro de estas cláusulas la prohibición de la reelección.

Suele mencionarse el antecedente de la Constitución americana como ejemplo de régimen presidencialista con reelección, pero esta es una analogía que carece de todo fundamento objetivo.
El mismo Alberdi lo dice: "Ha resultado de ahí que el poder ejecutivo argentino, que forma la facción prominente de la Constitución de 1853 y determina toda su fisonomía, es completamente diferente del ejecutivo de los Estados Unidos de Norteamérica" (Alberdi, Juan B. "Estudios sobre la Constitución Argentina de 1853, Ed. El Ateneo, p.33)
El poder presidencial en los Estados Unidos es comparativamente -con el poder del Congreso, el de los jueces, el de los Estados locales -mucho más débil que el poder presidencial en la Argentina. Además, las prácticas políticas excluyen la fortísima influencia que tiene entre nosotros.
En América Latina las reservas contra la reelección presidencial sin intervalo, son generalizadas, aunque se admite la necesidad de la reforma de las constituciones

sancionadas en el siglo pasado y el acortamiento de los mandatos presidenciales a cuatro años.

En Costa Rica, Colombia y México no existe la posibilidad de repetir un turno en el poder. Dice el artículo 83 de la Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos que el presidente durará en el cargo 6 años;el ciudadano que haya desempeñado el cargo de presidente de la república, electo popularmente, o con el carácter de interino, provisional o sustituto, en ningún caso y por ningún motivo podrá volver a desempeñar el puesto.
Ecuador, Perú, Brasil, Uruguay, Chile, Venezuela, Bolivia y Paraguay admiten la reelección con un intervalo. La Republicana Dominicana es el único país al sur del Río Grande en el que su presidente puede ser reelecto por dos veces consecutivas y todos conocemos los resultados antidemocráticos que ha posibilitado la reelección en ese país. Las reformas más recientes, como la de Perú en 1978 y la de Brasil en 1988, se cuidaron de no tocar el artículo constitucional que prohíbe la reelección consecutiva. La experiencia paraguaya, cuya constitución se sancionó en 1992, estableció la reducción del mandato y la no reelección consecutiva. (Diario Clarín, 17.7.92 p.12, "La maldición de Alberdi", por María Seoane).

"Cuando las facultades del Poder Ejecutivo se extienden, la sociedad entra en un período patológico: 1_ Porque adultera las instituciones, 2_ Porque despierta ambiciones, anarquizando y desmoralizando el país. Si para evitar estos inconvenientes se fija un período largo, en el que debe funcionar el Poder Ejecutivo, se hace degenerar a éste en una verdadera autocracia o despotismo"... (Estrada, José Manuel "Curso de Derecho Constitucional",Buenos Aires, 1927, Tomo III,p.263)

Lo expuesto revela claramente con qué reservas se considera la reelección presidencial en un sistema presidencialista, lo que no debe confundirse con reelecciones en los sistemas parlamentarios o semiparlamentarios, dado que en éstos últimos existe una desconcentración de funciones que evita los males que alertan sobre el sistema presidencialista.

LOS CAMBIOS NECESARIOS: NUESTRA PROPUESTA

Alberdi cuando afirmaba la necesidad imperante de un poder ejecutivo fuerte hablaba de ..."nuestros días en Sud América"...

Cabe reflexionar, entonces, si las variables políticas de 1853 a "nuestros días en Argentina", hacen necesario mantener un poder ejecutivo fuerte, o fingidamente atenuado, agravado por la posibilidad de perpetuación a través de la reelección, en las actuales circunstancias. Como lo sintetizara el Dr. Alfredo Vítolo en su informe presentado al Consejo para la Consolidación de la Democracia en 1986:

1_) En nuestro sistema constitucional se identifica al Poder Ejecutivo con todo el régimen institucional.

2_) Si el Presidente es un líder hegemónico, al agotarse su proyecto político o sus posibilidades, se agota todo el sistema.

3_) Si el presidente es débil o no puede por falta de consenso, ejercer el poder que constitucionalmente se le ha asignado, su reemplazo es imposible. Con su caída arrastra todo el sistema.

4_) El Parlamento, por su debilidad constitucional, no puede cumplir la misión que tiene asignada en otros regímenes democráticos. Las provincias- está demostrado- no cuentan en las crisis (Y la Cámara de Senadores, que deberían ser los representantes naturales de las provincias en el Poder Legislativo, no funcionan por bloques provinciales y en defensa de los intereses de sus representadas, sino que cada senador actúa en función de su propio partido político; sin diferenciarse del funcionamiento de la Cámara de Diputados).

5_) La democracia argentina es cada vez más una democracia de partidos políticos. Las solidaridades políticas de los miembros de un partido hacen imposible la existencia de mayorías parlamentarias circunstanciales que actúen en las crisis del ejecutivo, instrumentando los mecanismos y compromisos necesarios para superar los conflictos y proteger el sistema.

6_)El Estado es cada vez más grande e ineficiente.

Lo señalado nos lleva a afirmar que la realidad política de nuestros días difiere sustancialmente de la realidad política
que movió a Alberdi a proyectar esa estructura institucional para la nueva Nación. Existen antecedentes suficientes y diferencias sustantivas que permiten afirmar que han variado las circunstancias y que, consecuentemente, deben variar las soluciones.

Pero las soluciones deben plantearse dentro de un marco de cordura política para modificar las fallas del sistema constantemente repetidas, aprendiendo de nuestra historia, considerando nuestra evolución , las experiencias constitucionales de otros países y los estudios detenidos de quienes no tienen las urgencias del momento para amarrarse al poder y no conciben engendros institucionales. Porque como alertaba José Manuel Estrada : "Las fantasías políticas son pecados que no purgan los teorizadores sino los pueblos". ("La política liberal bajo la tiranía de Rosas, Obras Completas, Buenos Aires 1899/1905, Tomo IV, p.43).

Cuando hablamos de la falacia de la atenuación presidencial nos referimos a la propuesta del pacto de Olivos, ratificado por la Ley 24.309 para abrir cauce a la reelección inmediata

del Presidente y ampliar la órbita de sus poderes (podrá dictar leyes al margen del Congreso y alterar con vetos parciales las que el Congreso dicte, entre otras cosas).

Además la limitante del Art. 5 de la Ley Declarativa de Reforma deslegitima toda posibilidad de modificación a la Carta Magna impidiendo cumplir el mandato imperativo a los representantes del pueblo, cuya voluntad es siempre superior al individuo-representante y preexiste a él,y violando la libre elección de los representados y la conciencia de los representantes.

Si el 59% del pueblo no adhirió a las propuestas de reelección presidencial ¿por qué los representantes que sustentaron su propuesta electoral en este mismo punto encuentran su decisión prisionera y la fórmula prefijada sin debate y sin consenso lleva a que si se rechaza la reelección, también se rechace la autonomía municipal o la elección directa del Intendente de la ciudad de Buenos Aires, o la eliminación de los requisitos de confesionalidad del Presidente y Vicepresidente.

Este sistema no se condice con el concepto de democracia, régimen mediante el cual los gobernados eligen a los gobernantes y sólo puede existir si la libertad dispone de un espacio indestructible, si el campo del poder es más limitado que el campo de la organización social y el de las decisiones individuales. Pero esta condición necesaria no es suficiente.
Si el poder debe estar limitado es preciso que también los actores sociales se sientan responsables de su propia libertad y exijan respuestas de ellas a los depositarios de su confianza. En este proceso queda cada vez más al desnudo la ficción que "los representantes -como cree el art. 22 de nuestra Constitución Nacional- expresan la sola voluntad de la Nación (como ente abstracto). La realidad de nuestro país y la decisión política de los ciudadanos (ha quienes erróneamente muchas veces se los cree marginados de la realidad y desinformados), ha terminado por arrancar la máscara de la técnica imaginada por el liberalismo, que desde el comienzo implicó una mistificación, un fraude,al dar prevalencia a la hábil dialéctica de Sieyes sobre los fundamentos de Montesquieu, al decir que la mayoría de nuestros ciudadanos no tienen bastante instrucción ni disponen de tiempo para ocuparse de sus leyes.

Esta teoría receptada por la tesis expuesta en la Convención Constituyente de Buenos Aires en 1871 que decía:..."Es preciso quitar toda omnipotencia al pueblo, porque un pueblo para ser verdaderamente libre, necesita no ser soberano...y no gobernarse por sí mismo sino por medio de sus gobernantes" (LL 143,839), debe ser destruída por medio del control efectivo que realicen los votantes sobre sus representantes y exigir que su voluntad sea respetada.

No se respeta la voluntad de la gente ni la credibilidad popular cuando se inventan figuras jurídicas que no responden al encuadre conceptual. No se respeta la verdad cuando bajo el título de ""**Atenuación del sistema presidencialista**" se promueve la creación de un jefe

de gabinete de ministros, nombrado y removido por el Presidente de la Nación, que podrá removerlo por el voto de la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de cada una de las Cámaras mediante un voto de censura. No surge de sus atribuciones ninguna atenuación al régimen presidencialista. El Presidente seguirá siendo Jefe de Estado y Jefe de Gobierno, tendrá la representación exterior, la conducción política de los negocios, nombrará jueces, ministros, jefes militares superiores y otros administradores. Representantes del actual ejecutivo se ha encargado de marcar que con esta creación se apunta a darle rango ministerial a un "operador administrativo del Presidente" (La Nación 5-3-94).
No puede atenuarse el sistema presidencialista, cuando al "Jefe de Gabinete" lo nombra y lo remueve el propio Presidente de la Nación. Es "jefe" de un gabinete que no nombra y sobre el que no ejerce ningún poder, ya que los presuntos subordinados, lo seguirán siendo del Presidente quien los nombra.

El voto de censura del Congreso no atenúa el sistema presidencialista, pues para removerlo hace falta MAYORIA ABSOLUTA de la totalidad de los miembros de cada una de las Cámaras, mayoría muy difícil de lograr, especialmente por la oposición. Pero aún en el caso hipotético que esa mayoría se lograra y se removiera el jefe de gabinete, el Presidente, volverá a nombrar nuevamente a su reemplazante.

Además, siendo las tareas del "Jefe de Gabinete" de supervisión administrativa y de gestión, las causas de remoción deberán centrarse exclusivamente en el marco de sus atribuciones, es decir relativas a la "administración".
Sus atribuciones y/o funciones no están claras, pese a los 13 incisos del apartado. También ejercerá las funciones y atribuciones que le delegue el Presidente de la Nación (inc.3). La delegación de funciones es antagónica con la atenuación del sistema presidencialista. Además el inc. 6 dice "hacer recaudar las rentas de la Nación y ejecutar la Ley del Presupuesto Nacional". Estas actualmente son funciones esenciales del Ministro de Economía. ¿ Vemos aparecer, entonces, en el Pacto de Olivos hecho ley, una nueva picardía de las "internas" ?.

Otro rasgo que dibuja la ficción de la atenuación presidencial es la constitucionalización de dos institutos de alta gravedad para la democracia, tales como la facultad presidencial de dictar reglamentos de necesidad y urgencia y la legislación delegada.

La institución legal de los decretos de necesidad y urgencia en otros países responde a una distinta configuración del poder y de relaciones entre las funciones legislativas y de gobierno. Es propio, entonces, de los regímenes parlamentarios o semiparlamentarios, la necesidad de contar con aval legislativo para la política de la administración nacional, y la posibilidad del jefe de estado de disolver las legislaturas, imponen el marco -claro está de un reconocimiento legal- para la existencia de esta excepcional atribución. Pero esta legalidad se diluye si se pretende incorporar este elemento parlamentario o semiparlamentario en un régimen que no pierde su configuración presidencialista. Estos

engaños consolidan el abuso de poder y el autoritarismo, si se viola la división de poderes, si se legitima la excepcionalidad para la cotidianeidad, si se crea el caldo de cultivo ideal para la más grave enfermedad crónica de nuestra política, el personalismo.

Bajo el pretexto de atenuar las funciones del presidente, en realidad se las incrementa, organizando un sistema que nos aproxima al que Georges Bourdeau y Karl Loewenstein llamaron el cesarismo empírico. Según ellos esto constituye un régimen autoritario adornado de un disfraz democrático, donde la Constitución le asigna al Presidente un poder muy superior al de los otros órganos.

Por lo tanto, debemos advertir que las necesidades políticas de los firmantes del pacto posibilita que un acto trascendente como es la reforma de la Carta Fundamental caiga en el terreno de la "invención" constitucional, que traerá consecuencias serias en el futuro. No tenemos dudas que no se habrá logrado quitar rigidez o atenuar el presidencialismo.

Este peligro es aún mayor si se habilita la reelección presidencial inmediata, tal como se incluye en la ley 24.039 bajo la denominación de "reducción de mandato" a cuatro años, considerando al actual mandato presidencial como un primer período.

La prudencia política en materia de reelección nos lleva al siguiente planteamiento:

a. Desde el punto de vista institucional global, la concentración de poder del órgano ejecutivo, acelera el desgaste político del Presidente de la República, que en gran medida es factor desencadenante del quebrantamiento del orden institucional: Irigoyen en el 30, Perón en el 55, Illia en el 66, Isabel de Perón en el 76.

b. La historia argentina nos enseña que las segundas presidencias, alternadas o continuas, tuvieron mayor debilidad institucional que la primera.

c.No es éticamente aceptable, volcar la fuerza del poder para modificar las condiciones del ejercicio del propio poder. La ley 24.309 considera "el actual mandato presidencial como un primer período". Vemos otra vez como el pacto político es antepuesto a lo jurídico, pues se le asigna a la norma un efecto antijurídico que por ser retroactivo es ilegal.

d. Como consecuencia de lo anterior, produciéndose la reelección del actual presidente tendremos, que el mismo habrá permanecido en el ejercicio presidencial, casi diez años, sin tener habilitación constitucional y dando origen a una verdadera desigualdad frente a la ley, ya que ningún otro ciudadano que no fuere el actual Presidente, podría ser beneficiario de esa norma retroactiva.
Dice Joaquín V. González que el término del mandato presidencial es continuo y fatal. Esta no es una creación doctrinario sino una estricta interpretación de la Constitución que en su artículo 78 prescribe: "El Presidente de la Nación cesa en el poder el día mismo en que expira su período de seis años, sin que evento alguno que lo haya interrumpido, pueda ser

motivo de que se le complete más tarde". Para impedir que con este pretexto pueda adueñarse del gobierno un dictador o un usurpador -señala J.V. González-, con la complacencia del Congreso o por la fuerza. La limitación afecta a todos los poderes de la Nación y tacha de nulo todo acto que por tal modo se realice más allá del término señalado. (Joaquín V. Gónzalez, "Manual de la Constitución Argentina", Ed. Estrada, p.521).

e. Un poder fuerte en su continuidad deviene en mayor concentración, pudiendo ciertamente dar origen a excesos.

Por todo lo expresado consideramos:

1- QUE DEBE MODIFICARSE EL SISTEMA PRESIDENCIALISTA POR UN VERDADERO SISTEMA SEMIPRESIDENCIALISTA.
Así lo formulamos en el Proyecto de Reforma Socialista en 1989 estableciendo que el presidente de la Nación propondrá el Primer Ministro y lo instará a formular su plan o programa de gobierno. La Cámara de Diputados, con el voto afirmativo de la mayoría absoluta de sus diputados aprobará el plan de gobierno presentado por el Primer Ministro propuesto. Aprobado el plan, el Presidente designa al Primer Ministro y a propuesta de este a los ministros del gabinete. Si el plan no es aprobado luego de sucesivas presentaciones el presidente disolverá la Cámara de Diputados convocando a elecciones anticipadas. Las atribuciones del gabinete de Ministros serán la de adoptar lasmedidas necesarias para la ejecución del plan de gobierno y del presupuesto de estado y dirigir la administración pública.

2- RECHAZAMOS LA REELECCION planteada dentro del Pacto de Olivos. Escasos poderes presidenciales, abre la posibilidad de coincidir con la reelección; y por el contrario mayor concentración del poder en el Presidente cierra toda posibilidad de coincidir con la misma. Esto nos lleva a admitir la reelección en un sistema semipresidencialista, donde las atribuciones de "gobierno" pasan al primer ministro; y por el contrario desechamos toda posibilidad de reelección en un sistema presidencialista como el presente o con mayores atribuciones.

Propiciamos la ALTERNANCIA POLITICA como PRINCIPIO CONSTITUTIVO de la democracia, que debe ser respetada en todas las instancias. El pensamiento contemporáneo plantea que no sólo debe asegurarse en los ejecutivos sino extenderse a los legislativos o deliberativos.
Coherentes con este principio proponemos, la limitación de la reelección de legisladores, ya sea con el criterio sustentado por la Constitución de Mexico en su artículo 59, como de lo que surga del debate de esta convención.

Norberto Laiorta

Alfredo Bravo

C. Estévez Boero