30-5

H. CONVENCION NAC. CONSTITUYENTE FOLIO

Convención Nacional Constituyente
MESA DE ENTRADAS
31 MAY 1994
SECC. C.V Nº 321 4.

PROYECTO DE RESOLUCION

FUNDAMENTOS

HONORABLE CONVENCION CONSTITUYENTE:

La ley de necesidad de reforma emana del ejercicio de una facultad diversa de la legislativa ya que importa abrir la puerta del proceso de reforma de la Constitución nacional. La función del Congreso es por lo tanto de promoción de un poder extraordinario del estado, cual es el poder constituyente.

Este poder excepcional de reforma de la Constitución responde en cuanto a su ejercicio, a una serie de límites impuestos para preservar a las propias constituciones de los cambios promovidos por los procedimientos legislativos ordinarios y en cuanto a su motivación, es la respuesta a la imposibilidad de sustraer a la norma de la mutabilidad histórica.

Siendo la nuestra una Constitución rígida, y aquel poder ejercido de excepción, todo el proceso de reforma se halla presionado por límites que tienden, precisamente, a hacer de él un procedimiento dificultoso, en la medida que, el objeto del mismo es nada más y nada menos que modificar la norma fundacional y fundamental de una comunidad. Y lo es no sólo porque este procedimiento especial coloca a la Constitución en un escalón más arriba de las emanadas del órgano legislativo ordinario, sino porque ontológicamente es de jerarquía superior.

Es decir que, al tener la Constitución un procedimiento dificultoso para su reforma, la caracteriza **como rígida**, lo cual no significa que no pueda ser modificada, sino que, para dicha modificación **se requiere un camino procedimental de excepción.**

El concepto que se ha referido de Constitución como "norma fundamental y funcional" es un concepto no jurídico, sino de sentido común y como decía Lassalle, de fácil comprobación: la constitución no es una simple ley es **algo más.** "No protestamos cuando se trata de sancionar o modificar leyes, muy por el contrario vemos en ello el normal funcionamiento de los órganos. En cambio cuando de la constitución se trata alzamos la voz y protestamos".

El mismo autor sostiene que estos hechos revelan que en el espíritu " unánime de los pueblos, una Constitución debe ser algo mucho más sagrado todavía, más firme y más inconmovible que una ley ordinaria" (Fernando Lasalle ¿Qué es una Constitución?, Bs. As., Ed. Siglo XX, 1964, p.92)

H. CONVENCION NAC. CONSTITUYENTE FOLIO 2

A partir de estos conceptos es que debemos analizar todo el quehacer del Congreso y de lo que aquí se trata: la Convención reformadora. **Ni el uno ni la otra habrán de permitirse desbordes que los aparten del principio de legalidad, en virtud del cual se obedece a la ley positiva y no a la persona.**

Cuando se dicta la Ley No.24.309 se declara entre otros postulados la necesidad de "Fortalecer el régimen federal", esta consigna produce dos efectos distintos y complementarios con respecto al accionar de la Convención: Por un lado ésta queda subordinada a lo dispuesto por la ley, no pudiendo obviar el tratamiento de todo aquello que sea conducente a tal fortalecimiento y a contrario sensu, deberá evitar todo aquello que haga a su debilitamiento. Por otro lado la Convención queda supraordenada respecto de la Ley de Necesidad de reforma por cuanto los medios a los que ha de recurrir para el logro de la meta fijada son los más variados.

Pero tanto en la selección de los medios, como en los procedimientos de reforma la Convención estará permanentemente condicionada por límites que van desde contenidos del derecho positivo a valores suprapositivos.

En cuanto a los límites de derecho positivo, en el tema que hoy nos ocupa, el federalismo, debemos reconocer que el primer límite está dado por **la ley 24.309 que no prevé sino el fortalecimiento del régimen federal y no su cambio, sustitución o alteración de cualquier tipo.**

El segundo límite está dado también por la Ley 24.309 por cuanto ésta, no prevé la modificación del art. 5 de la Constitución Nacional, pilar del reconocimiento de las autonomías provinciales.

En efecto, los gobiernos de provincia para gozar de sus instituciones deben dictar una constitución, bajo las condiciones impuestas en el art. 5. Entre ellas está la de cumplir con la forma republicana de gobierno, uno de cuyos caracteres es precisamente, la de la soberanía popular estrechamente unida a la de la periodicidad de las funciones.

La norma constitucional aludida (Art. 5 Const. Nac.) importa, además de un deber de las provincias, una prerrogativa que hace a la **esencia de su autonomía**, la que se ve confirmada con lo preceptuado por el art. 106.

Dado que ni el art. 5 ni el art. 106 están incluidos en la ley de Necesidad de reforma, su alteración importa no sólo una violación a los límites formales, impuestos por la mencionada ley

sino, además, **una violación a los límites sustanciales.**

Esto es el desconocimiento a la forma de ser del estado argentino -republicano y federal- y una Constitución no puede ser sino la expresión de la realidad subyacente.

"Cualquier clase de constituyente tendrá que vérselas con esos factores que lo limitan y condicionan en sus decisiones" (Jorge R. Vanossi, "Teoría Constitucional", p. 177). El constituyente ha de tener en cuenta la ideología dominante y nunca podrá escapar a la realidad social y estructural que lo circunda.

Estas palabras van dirigidas a advertir que en caso de que estos límites no fueran observados, el plan del legislador podría caer como prédica en el desierto y la constitución carecer de vigencia.

De nada valdrán los esfuerzos de la Convención Constituyente si no cuenta con un mínimo de consenso y acatamiento del pueblo y ello surge en la medida en que la nueva constitución ha respetado valores esenciales para esa comunidad a la cual regirá. (Cfr: Juan Francisco Linares, "El pueblo como constituyente originario", Anales de Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Buenos Aires, Año XII, Nº 9, p. 97)

Y no hay duda de que tratándose del federalismo, se está hablando de un valor esencial que **la comunidad se niega a declinar pese a su frustración histórica.**

Pretender penetrar en la esferas de derechos provincianos, imponiendo desde la Constitución Nacional una cláusula que debe quedar librada al pronunciamiento de los pueblos que las conforman, **es negar toda posibilidad de autogobierno.** Lo cual significa el desconocimiento de las diversidades, condición sin la cual, carece de razón de ser el federalismo argentino.

Más aún, atacar las diversidades provinciales es atacar la autoridad del poder federal, la que se sustenta y fundamenta, precisamente, en el reconocimiento de la libertad de los diferentes grupos que une. (Cfr: María Celia Castorina de Tarquini, **El Federalismo,** en Derecho Público Provincial Tº I, Dardo Pérez Guilhou y otros, Mendoza, Ed. Martín Fierro, Distr. Depalma, 1990, p. 162)

Ahora bien, de los conceptos que se han analizado precedentemente, podemos concluir que, la intención por parte de esta Hble. Convención de incorporar cualquier precepto relativo a las condiciones de elección o reelegibilidad de los gobernadores provinciales, se constituye en una invasión franca al poder constituyente provincial, que, como hemos dicho, se encuentra

protegido y garantizado por los arts. 5 y 106.

Desde este recinto, la imposición de una norma que se inmiscuyera en dichas temáticas, importaría la consagración de **una constitución unitaria.**

La unidad del régimen estaría consagrada, de este modo, al reglar hasta las modalidades de las elecciones de los representantes del pueblo de la provincias.

Toda esta invasión al terreno de las competencias y jurisdicciones provinciales, **que no han sido delegadas a la Nación**, convertiría en letra muerta la cláusula del art. 1º de la Constitución Nacional, que adopta el régimen federal.

Siguiendo en la télesis que presenta este inesperado, súbito, antijurídico e irracional -desde la óptica jurídica- proyecto, por qué no también incluir en la cláusula que se propone que dicha reelección de gobernadores se hará por doble vuelta, o que las provincias, aún las que tienen Cámara única de representantes, deberán tener también una Cámara de Senadores, y que se deberá elegir una senador provincial por la minoría, o que, los gobernadores provinciales contarán también con un "jefe de gabinete", etc.

Todo ello nos demuestra, quizás por esta proyección al absurdo, que la cláusula propuesta es un absurdo jurídico, una tentativa de homicidio calificado al régimen federal, una intromisión improponible, una nada jurídica.

Por lo tanto:

LA HONORABLE CONVENCION CONSTITUYENTE

RESUELVE:

Art. 1º) Declarar que no es competencia de este Cuerpo decidir sobre la reelegibilidad de los Gobernadores de Provincia.-

Art. 2º) Rechazar los proyectos presentados en el sentido señalado en el art. anterior, por violatorios al régimen federal adoptado por el Art. 1º de la Constitución Nacional.-

Guillermo A. Posse

Gabriel Llano
P. DEMOCRATA
MENDOZA

RICHARD BATTAGLIOM

TERESA PELTIER