H. Convención Nac. Constituyente
MESA DE ENTRADAS
- 7 JUN 1994
SEC. CV 358 175

PROYECTO DE RESOLUCIÓN.

No podrá la Convención Nacional Constituyente imponer en su Reglamento ninguna disposición que determine formas de votación que impidan la libre y pormenorizada decisión de todos y cada uno de los puntos que componen el Núcleo de Coincidencias Básicas incluidos en el Artículo 2 de la Ley declaratoria de la necesidad de la reforma de la Constitución Nacional, cuya aprobación en conjunto pretende imponer a esta Asamblea Constituyente el Artículo 5 de la citada Ley.-

Ing. Ennio Pontussi
Convencional Constituyente

Dr. Fernando Saravia Toledo
Convencional Constituyente

Lic. Ana M. Vega de Terrones
Convencional Constituyente

Bloque Partido Renovador de Salta

FUNDAMENTACIÓN.

Sancionada la Ley 24.309 que declara la necesidad de la reforma de la Constitución Nacional se ha iniciado un proceso que culminará con la modificación de la Ley fundamental que será llevada a cabo por la Convención Constituyente como lo establece el Artículo 30 de la Constitución vigente.

1.- Efecto no vinculante del Artículo 5 de la Ley 24.309.

La Ley aludida contiene una particularidad que la diferencia de sus precedentes.

Por un lado contempla un Núcleo de Coincidencias Básicas (Artículo 2) y, por el otro, una cantidad de puntos librados a debate y resolución de la Asamblea Contituyente. El citado Núcleo de Coincidencias Básicas comprende cuestiones

gravitantes como la figura de un Jefe de Gabinete, la reducción del mandato presidencial a cuatro años, la reelección por un período y la elección directa a doble vuelta del Presidente y el Vicepresidente, la injerencia del Consejo de la Magistratura en la designación de los jueces inferiores, la regulación de la facultad presidencial de dictar decretos de necesidad y urgencia, la modificación del proceso de formación y sanción de las leyes, la Intervención Federal a las provincias, la reforma institucional de la Ciudad de Buenos Aires, etc.

La singularidad apuntada de la Ley 24.309 reside en que acerca de los importantes temas señalados, el Artículo 5 dispone que "deberán ser votados (por la Convención) conjuntamente", entendiéndose que la votación afirmativa importará la incorporación constitucional de la totalidad de los mismos. Es decir, que la Ley declaratoria de la necesidad de la Reforma impone a la Convención Constituyente la aprobación en bloque de los aspectos indicados y según el texto elaborado por los Diputados y Senadores. De este modo se produjo un apartamiento del Artículo 30 de la Constitución que distingue claramente entre lo que corresponde al legislador - que es declarar la necesidad de la Reforma expresando los puntos a modificarse - y lo que le compete al Convencional Constituyente que puede optar - según se desprende de lo actuado por la Convención Constituyente de 1.898 - por mantener la Constitución sin introducirle cambio alguno o realizar la reforma de los artículos pertinentes dándole la redacción adecuada.

Precisamente la Convención, que no es soberana pues solamente lo es el pueblo (Artículo 33 de la Constitución Nacional), tiene plena facultad para definir los contenidos de las disposiciones que se renuevan. Una Asamblea Constituyente en definitiva es un órgano representativo de la voluntad popular que tiene por finalidad esencial modificar la Constitución. Los convencionales son mandatarios del pueblo quien es el único titular y ejerce efectivamente la Soberanía.

Por el motivo destacado, la Convención debe expedirse manifestando que el citado Artículo 5 de la Ley 24.309 no tiene para ella efecto vinculante. Aceptar mansamente tal dispositivo significaría sentar un precedente limitativo de la potestad de la Convención.

2.- La cuestión de las correlaciones

La declaración por la Asamblea Constituyente de la invalidez del mencionado Artículo 5 resultará imprescindible para poder superar la subsistencia de disposiciones contradictorias que podría perturbar a la futura interpretación armónica del texto constitucional reformado. La problemática apuntada se vincula con el tema de las correlaciones que se pasa a exponer:

En el Artículo 7, la Ley 24.309 establece que la Convención Constituyente no podrá modificar la Primera Parte de la Constitución que estatuye sobre las declaraciones, derechos y garantías fundamentales.

Sin embargo, tal intención y afirmación pueden verse comprometidas por el sentido y alcance de algunas de las modificaciones que se proponen, que si bien se incluye en la parte orgánica, en rigor de verdad, no se refiere estrictamente a la estructura y funcionamiento de los órganos de poder sino a las declaraciones, derechos y garantías que se pretende conservar sin alteraciones.

Un ejemplo de ello es la asignación al Congreso, con exclusividad, de la facultad de intervenir a las provincias pudiendo excepcionalmente disponerla el Poder Ejecutivo cuando la Legislatura esté en receso. Para plasmar esta reforma se sugiere agregar un inciso al Artículo 67, pero lo llamativo al respecto es que el vigente Artículo 6 permanecerá intocado. Precisamente en esta última norma inserta en la Primera Parte de la Constitución al disponer que la intervención es atribución del Gobierno Federal generó dudas si tomar tal decisión era facultad del Poder Ejecutivo o del Congreso. Por consiguiente van a subsistir reglas dentro del texto constitucional que no dicen lo mismo. Al respecto cabe tener en cuenta que en antiguo fallo, la Corte Suprema tiene dicho que: "Es una regla elemental de nuestro derecho público, que cada uno de los tres altos poderes que forman el Gobierno de la Nación, aplica e interpreta la Constitución por sí misma, cuando ejercita las facultades que ella les confiere respectivamente", (Cullen vs. Llerena 07/09/1.983 - Tomo 53 Página 427). Es decir que si cada órgano de gobierno es el propio juez de sus atribuciones siempre va a tratar de formular la interpretación mas favorable a su necesidad y propósito. En ese sentido Karl Lowenstein ("Teoría de la Constitución" - Página 223 - Ed. Ariel) anotó que "...entre los detentadores del poder en el proceso político, cada uno buscará en las normas constitucionales que tiene que aplicar la interpretación más cómoda para sus tareas específicas. Por ejemplo, el Gobierno Federal se atribuye una competencia basándose en la Constitución a costa de los Estados miembros y viceversa... No existe, sin embargo, un abuso constitucional, por parte del detentador del poder, sino que, cada componente fundamenta su conducta en la Constitución". Del pensamiento de Lowenstein se desprende que cada órgano de poder no incurre en una interpretación abusiva cuando el texto constitucional le brinda sustento a su pretensión.

De allí que ante la posibilidad de plasmar reformas que puedan complicar la inteligencia armónica de las prescripciones constitucionales, surge el legítimo interrogante acerca de si no resultaría necesario establecer correcciones en todas las normas implicadas en la modificación para evitar que unas se puedan contraponer con las otras. Es lo que un autor - Alberto Antonio Spota ("Origen y Naturaleza del Poder Constituyente" página 57 - Ed. Abeledo Perrot), ha caracterizado como un supuesto de correlación. Explica Spota que tal situación se da cuando se autoriza a modificar un artículo que de hecho afecta a otro. En este caso no se habrían violado aspectos formales ni tampoco podría sostenerse que la Convención se hubiera excedido en su cometido porque la finalidad no es modificar un dispositivo no contemplado en la declaración de la necesidad de la

reforma sino en adecuarla al sentido de la misma para impedir aplicaciones controvertidas como efecto de la subsistencia de textos contrapuestos.

No invalida el criterio expuesto el reciente pronunciamiento de la Corte Suprema de Justicia de la Nación (causa "Ríos" del 2 de Diciembre de 1.993) que al establecer obiter dictum que la Convención Constituyente tiene competencia para reformar solamente los preceptos indicados en la Ley declaratoria de la necesidad de la reforma - convalidando de esta manera la opinión de la Convención Constituyente de 1.898 - no contempla la hipótesis planteada de la correlación entre los Artículos involucrados en la modificación.

Alimenta la prevención que dejamos asentada la circunstancia de que la Ley declaratoria en su Art. 15 autoriza a la Convención para realizar la renumeración y compatibilización de la denominación de los artículos y de los capítulos de la Constitución Nacional. Parece que dentro de esta facultad queda implícita la de materializar la correlación aludida de los preceptos constitucionales.

Por ello es, como se dijo, puede resultar inevitable introducir ajustes en las normas de la Primera Parte de la Constitución a fin de acomodarlas al propósito de la reforma.

Repárese en que algo similar a lo manifestado con referencia a la intervención a las provincias se puede reiterar respecto de la incorporación esbozada de las formas de democracia semidirecta (consulta e iniciativa popular) o de mecanismos para viabilizar la integración y jerarquía de los tratados internacionales. Para el primer caso se pretende agregar un capítulo segundo en la Primera Parte de la Constitución y para la otra modificación se auspicia adicionar un inciso al Artículo 67. Pero para ambas hipótesis se dejarían intactos los Artículos 22 y 31.

El primero, al establecer que el pueblo no delibera ni gobierna sino por medio de sus representantes, ha sido entendido como que veda la implementación del referéndum y la iniciativa popular. En cuanto al otro (31) al consagrar la supremacía de la Constitución sobre cualquier otro ordenamiento, se estima que obstaculizaría los procesos de integración y, por consiguiente, la transferencia de atribuciones de los poderes públicos nacionales a favor de organismos internacionales. Aparte del desorden que significa agregar un segundo capítulo a la Primera Parte de la Constitución - que agrupa a disposiciones de muy diverso contenido - sin mejorar su metodología surgiría como ineludible materializar aquí también la correlación de los textos.

De allí que hubiera sido más conveniente acordar la modificación de escasos artículos de la parte dogmática de la Constitución para soslayar así la necesidad de realizar correlaciones.

Tal criterio fue recogido en el proyecto de reforma parcial de la Constitución que presentara el Diputado Nacional por Salta Dr. Jorge O. Folloni, del Partido Renovador de Salta, oportunamente en el Congreso de la Nación. En tal iniciativa se propiciaba la adecuación de los Artículos 4 (modificación de la

composición del Tesoro Nacional), 6 (intervención a las provincias), 22 (inclusión del referendum y la iniciativa popular), 24 (inserción de intereses colectivos, la preservación ambiental y derechos del consumidor), 30 (aclaración de la discrepancia interpretativa que suscita este artículo sobre la reforma constitucional), y 31 (consagración de la operatividad de los tratados internacionales y posibilidad de suscribir convenios con otras naciones por los cuales se pueda atribuir a una organización o institución inter o supranacional facultades propias de los poderes Legislativo o Judicial de la Nación).

Estas normas no se refieren a los derechos y garantías esenciales que permanecerían sin variante alguna. Se preservaría así el propósito del comentado Art. 7 de la Ley 24.309 en cuanto persigue la inalterabilidad de los derechos y garantías fundamentales insertos en los Artículos 14, 14 bis, 16, 17, 18 y 19 de la Constitución Nacional.

Por las razones invocadas, es que no debe incluirse en el Reglamento de la Honorable Convención Constituyente, ninguna disposición que determine formas de votación que impidan, como lo hace el Art. 129 del Proyecto de Reglamento, la discusión de todos y cada uno de los puntos que componen las coincidencias básicas incluidas en el Art. 2 de la Ley 24.309 que declara la necesidad de la reforma de la Constitución Nacional cuya aprobación en conjunto pretende imponer a esta Asamblea Constituyente el Art. 5 de la aludida ley.

Ing. Ennio Pontussi
Convenc. Const.

Lic. Ana M.V. de Terrones
Convenc. Constit.

Dr. FERNANDO SARAVIA TOLEDO
CONVENCIONAL CONSTITUYENTE
SALTA