UNIVERSIDAD CATOLICA
DE SANTIAGO DEL ESTERO
REPUBLICA ARGENTINA

H. Convención Nac. Const.
MESA DE ENTRADAS
24 JUN 1994
SEC. P N° 24 HS. 9.30

Nota Nro.:

Sgo. del Estero, 23 de junio de 1994.

Sr. Presidente de la
H. Convención Constituyente
Dr. Eduardo Menem
Su despacho

Me es grato dirigirme a Ud., y por su intermedio a la Comisión correspondiente, a fin de formalizar la presentación de algunos aportes al debate de los temas que esa H. Convención Reformadora debe tratar.

La Universidad Católica de Santiago del Estero reconoce la importancia histórica de la tarea iniciada por Uds., cuyo resultado será el nuevo marco de referencia político para el desarrollo y promoción del hombre en su vida social.

Por eso mismo, a través de la cátedra de Derecho Constitucional de la carrera de Abogacía, la UCSE asume el compromiso de someter a vuestra consideración sus aportes en aquellos temas abiertos al tratamiento de la H. Convención Reformadora. Estos aportes se ofrecerán en una serie de Cuadernos, de los cuales ya han sido impresos los números 1 y 2 que se adjuntan a la presente y que han sido remitidos también a todos y cada uno de los Sres. Convencionales. Cada opúsculo se refiere a un tema, y contienen la fundamentación y el Texto Constitucional que en cada caso se propone para vuestro análisis.

Los sucesivos ejemplares le serán enviados inmediatamente sean editados, por lo que le agradeceré nos deje abierta la posibilidad para su recepción.

Sin otro particular, hago propicia la oportunidad para formular votos de éxito en vuestra misión y saludarle con distinguida consideración y respeto.

Ing. JORGE LUIS FEIJOO
RECTOR
Universidad Católica de Sgo. del Estero

Av. Alsina y Núñez de Prado (C.C.285) - 4200 Santiago del Estero, República Argentina. Teléf. (085)21-1777/2955/3820/9826 - FAX: 085219754

SCIENTIA DEO ET PATRIAE SERVIRE

UNIVERSIDAD CATÓLICA DE SANTIAGO DEL ESTERO

APORTES PARA LA CONVENCIÓN REFORMADORA DE LA CONSTITUCIÓN NACIONAL

CUADERNO Nº 1

FACULTADES DE LA CONVENCIÓN CONSTITUYENTE REFORMADORA

CÁTEDRA DE DERECHO CONSTITUCIONAL

PROFESORES: FRANCISCO EDUARDO CERRO

FRANCISCO EDUARDO CERRO (h)

APORTES PARA LA CONVENCIÓN REFORMADORA DE LA CONSTITUCIÓN NACIONAL

CUADERNO Nº 1

FACULTADES DE LA CONVENCIÓN CONSTITUYENTE REFORMADORA

APORTES PARA LA
CONVENCIÓN REFORMADORA DE LA CONSTITUCIÓN NACIONAL
CUADERNO Nº 1:
FACULTADES DE LA CONVENCIÓN CONSTITUYENTE REFORMADORA

© Copyright MCMXCIV by Universidad Católica de Santiago del Estero

Av. Alsina y Núñez de Prado
Casilla de Correo 285
4200-Santiago del Estero
República Argentina
Tel +54 85 21 1777/21 2955/21 3820/21 9826
Fax +54 85 21 9754
e-mail postmaster@ucseil.edu.ar

Prohibida la reproducción total parcial de esta obra por cualquier medio o método
Queda hecho el depósito que marca la ley 11.723

Diagramado en el Instituto de Informática de la UCSE
bajo la supervisión del Ing. Octavio José Medici
Impreso en la Editorial "Arte", Independencia 344, SDE-RA (500 - JUN93)
IMPRESO EN ARGENTINA - PRINTED IN ARGENTINA

SCIENTIA DEO ET PATRIAE SERVIRE

UNIVERSIDAD CATÓLICA DE SANTIAGO DEL ESTERO

Jorge Luis Feijóo
RECTOR

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS, SOCIALES Y JURÍDICAS

María Teresa Tenti de Volta
DECANA

Luis Eduardo López
COORDINADOR DE CARRERAS

CÁTEDRA DE DERECHO CONSTITUCIONAL

Francisco Eduardo Cerro
PROFESOR TITULAR

Francisco Eduardo Cerro (h)
PROFESOR ASOCIADO

ÍNDICE

APORTES PARA LA CONVENCIÓN REFORMADORA DE LA CONSTITUCIÓN NACIONAL

CUADERNO Nº 1

FACULTADES DE LA CONVENCIÓN CONSTITUYENTE REFORMADORA

PRESENTACIÓN

PRÓLOGO

I.- FACULTADES DE LA CONVENCIÓN REFORMADORA, 1

1.- ARTÍCULO 30, 1

2.- CONSTITUCIONES RÍGIDAS Y FLEXIBLES, 1

3.- CONSTITUCIONES PÉTREAS, 1

4.- REFORMA PARCIAL, 3

5.- DECLARACIÓN DE LA NECESIDAD DE LA REFORMA, 3

6.- LA CONVENCIÓN NO ES SOBERANA, 4

7.- CONCLUSIÓN, 4

8.- CONVENCIÓN REFORMADORA, 6

9.- INTERPRETACIÓN DEL ARTICULO 30 DE LA CONSTITUCIÓN, 6

II.- LEY Nº 24.309 DE DECLARACIÓN DE LA NECESIDAD DE LA REFORMA, 9

1.- LEY Nº 24.309, 9

2.- PRIMER DEBATE, 9

3.- TEMAS HABILITADOS, 10

4.- ARTICULO DOS DE LA LEY Nº 24.309, 10

5.- POSICIÓN DE BIDART CAMPOS, 10

6.- NUESTRA OPINIÓN, 10

III.- PODERES IMPLÍCITOS DE LA CONVENCIÓN, 13

1.- PODERES IMPLÍCITOS, 13

2.- JUEZ DE LAS ELECCIONES, DERECHOS Y TÍTULOS DE LOS CONVENCIONALES, 13

3.- SEDE DE LA CONVENCIÓN, 13

4.- REGLAMENTO INTERNO, 13

5.- DESIGNACIÓN DE SU PERSONAL, 13

6.- PRESUPUESTO DE LA CONVENCIÓN, 14

7.- PLAZO DE DURACIÓN, 14

IV.- ARTICULO CINCO DE LA LEY Nº 24.309, 15

V.- APÉNDICE DOCUMENTAL. TEXTO DE LA LEY Nº 24.309, 17

PRESENTACIÓN

La Nación se encuentra en una coyuntura histórica decisiva como lo es la reforma de su Constitución, cuyo resultado será el nuevo marco de referencia político para el desarrollo y promoción del hombre en su vida social.

Las vicisitudes políticas que pergeñaron esta reforma constitucional se proyectarán en su desarrollo y desenlace, *cuestiones que si bien interesan* y atraen a todos, son responsabilidad prioritaria de los partidos políticos. A ellos les cabe anteponer los sentimientos e intereses patrióticos a los partidarios, y preservar a las minorías de toda tentación hegemónica o estatista, porque son los dos aspectos que ayudarán a garantizar la PLURALIDAD en nuestra sociedad, rasgo característicos de nuestro sustrato espiritual y de nuestro ancestro cultural.

Es frecuente que cuando las instituciones actúan o enfrentan situaciones de cambio, la mayoría de sus miembros se limiten a la observación o a la crítica, lo que suele devenir en reclamo de los actores por la ausencia de propuestas.

La Universidad Católica de Santiago del Estero no quiere estar ausente, es más, se siente obligada y comprometida a realizar un aporte al debate de los temas que serán tratados en la Convención que sesionará en Santa Fé y Paraná. Nuestras reflexiones se presentarán en una serie de Cuadernos elaborados por docentes de esta Casa de Estudios.

Esos documentos serán enviados a cada uno de los Señores Convencionales, a cuya consideración los sometemos, y a quienes también ofrecemos nuestra disposición para analizarlos y profundizarlos.

Entendemos que esta es una contribución al Bien Común, porque la Ley Fundamental compromete desde los principios básicos y universales como la vida y dignidad de la persona humana, *la convivencia social en paz y el territorio* y el medio ambiente que tenemos en guarda, hasta los aspectos instrumentales de la relación de la sociedad con el estado y su organización.

Jorge Luis Feijóo
Rector
Universidad Católica de Santiago del Estero

PRÓLOGO

Variada es la gama de temas que apasionan a los argentinos, y cuando algunos de ellos emerge en la atención colectiva, cualquier lugar se convierte en escenario idóneo para la exposición y el debate. Así ha ocurrido con el de la Reforma a la Constitución Nacional. En todos los ámbitos se escucharon voces y argumentos que se pronunciaron, ora sobre la oportunidad, ora sobre la conveniencia, ora sobre la extensión.

Las aguas se han agitado en torno a la Reforma de la Carta Fundamental. Luces y sombras se proyectan. En el afán de contribuir a expandir las primeras, docentes de las cátedras de Introducción a la Ciencia Política y Derecho Constitucional, los Dres. Francisco Eduardo Cerro -padre e hijo-, resolvieron asumir el compromiso de reflexionar sobre tópicos relevantes, y ofrecerlos, como aporte, para contribuir al esclarecimiento. La docencia, practicada en ésta y otras universidades, ameritan esta labor, que se ha enriquecido con la participación en la actividad política, en la función pública, en foros, congresos, institutos y eventos de toda clase que les han permitido acrisolar verdades.

En sucesivos Cuadernos se presentarán los contenidos abordados. Las facultades de la Convención Reformadora, los temas habilitados por la ley que declara la necesidad de la Reforma, los que debieron ser incluidos, los que resultan inmodificables, y otros, serán analizados sistemáticamente.

Estos Cuadernos serán invalorables instrumentos en manos de quienes se pronunciarán invocando la representación del Pueblo.

Abog. María Teresa Tenti de Volta
Decana
Facultad de Ciencias Políticas, Sociales y Jurídicas

I.- FACULTADES DE LA CONVENCIÓN REFORMADORA

1.- ARTÍCULO 30

El artículo 30 de la Constitución Nacional dice: "La Constitución puede reformarse en el todo o en cualquiera de sus partes. La necesidad de reforma debe ser declarada por el Congreso con el voto de las dos terceras partes, al menos, de sus miembros; pero no se efectuará sino por una Convención convocada al efecto".

En general los viejos constitucionalistas argentinos lo trataron bastante superficialmente. Se remitieron a la letra del texto constitucional, como si ese texto no presentara mayores dificultades.

Pero creemos que merece una seria y serena reflexión.

"La Constitución puede reformarse en el todo o en cualquiera de sus partes".

Se dedujo entonces que la reforma puede ser total o parcial.

Reforma total: sería cambiar la totalidad de la Constitución sin limitaciones. Pero no es tan simple. Hay un importante sector de la doctrina que discrepa.

2.- CONSTITUCIONES RÍGIDAS Y FLEXIBLES

Para aclarar la cuestión recurrimos a la vieja clasificación de Bryce: Constituciones rígidas y flexibles. Las primeras requieren un órgano especial y un procedimiento especial distinto del legislativo ordinario. Las segundas pueden ser reformadas por el Poder Legislativo ordinario.

Pero con los sistemas consagrados por las Constituciones del último siglo, se han creado metodologías y sistemas que exceden el marco referencial primitivo y ya se ha hablado así de semirrígidas o semiflexibles.

3.- CONSTITUCIONES PÉTREAS

Y ademas está el tema de las Constituciones pétreas o las cláusulas pétreas.

Pétrea explícita absoluta sería una Constitución que consagra la irreformabilidad de la misma. La opinión generalizada de los constitucionalistas, es que una disposición d tal tipo carece de legitimidad y no puede obligarse a las generaciones futuras, que tienen derecho a dictarse su propia norma fundamental.

Cláusulas Pétreas

Algunas Constituciones han consagrado parcialmente la condición explícita de algunas cláusulas como pétreas. O sea no es toda la Constitución irreformable sino ciertas partes de la misma. Creemos que las mismas objeciones que se aplican a la pétrea total son aplicables a las cláusulas pétreas.

Se ha hablado también de cláusulas pétreas explícitas temporales. En esta línea estaba la Constitución Argentina de 1853. Decía que "esta

Constitución no podrá ser reformada por diez años".

Sin embargo no fue respetada. En 1860, con la incorporación de Buenos Aires, y la reforma consiguiente, esta cláusula no fue observada y es opinión unánime la legitimidad de la reforma de 1860.

Creemos que una cláusula temporal debe ser juzgada con la regla de oro de la interpretación constitucional: la razonabilidad. Siguiendo este criterio, en el derecho público provincial, algunas provincias han consagrado disposiciones estableciendo plazos temporales entre una reforma de la Constitución y una subsiguiente.

Cláusulas Pétreas Implícitas

Entre nosotros se ha enseñoreado la doctrina de las cláusulas pétreas implícitas.

Ejemplo típico el régimen federal. Puede una reforma total de la Constitución suprimirlo?.

La mayoría de los tratadistas argentinos sostiene lo contrario.

Apoyan su argumento en razones históricas. La Constitución de 1853 habría significado el consenso de terminar con las guerras civiles intestinas y lograr la pacificación del país. Y el sistema federal sería parte esencial del pacto pacificador.

ADEMAS ESTÁ LA FRASE DEL PREÁMBULO: "Nos los representantes del pueblo de la Nación Argentina, reunidos en Congreso General Constituyentes por voluntad y elección de las provincias que la componen, en cumplimiento de pactos preexistentes..." O sea esta consagrada la obligatoriedad de los pactos. No se trata de algo facultativo sino obligatorio. Y esos pactos preexistentes consagraron el régimen federal.

Y la conclusión es obvia: el sistema federal es insuprimible. Podrá una reforma cambiar el quantum de la delegación de poderes o ciertas formas, pero no suprimir el sistema.

Nuestro sistema político está constituido por "una unión nacional indestructible de provincias indestructibles".

Además estas disposiciones llevan a la convicción que las provincias son sujetos constituyentes, no solamente el pueblo. La Constitución norteamericana habla de "Nos el pueblo". La nuestra tiene una redacción distinta.

Por ende, se considera el régimen federal como cláusula pétrea.

A ello agregamos el régimen republicano. ¿Sería constitucional una reforma que consagre el sistema monárquico? Evidentemente que no. Es también esta una cláusula pétrea implícita.

También podemos considera como cláusulas pétreas los derechos naturales de la persona humana. Podrá perfeccionarse la redacción pero no pueden suprimirse los derechos humanos. Es el caso del constitucionalismo social, que ha completado y perfeccionado las enumeraciones de

derecho, pero no suprime los derechos personales.

Bidart Campos hace una distinción gramatical: una cosa es reforma y otra sustitución. Sustituir es cambiar el sistema por otro. Reformar es cambio dentro del sistema. El régimen republicano y federal puede ser mejorado, perfeccionado pero no cambiado por otro régimen político.

Sampay y Sánchez Viamonte son partidarios de la interpretación gramatical del artículo 30. Y sostienen que si dice "En el todo" puede hacerse una reforma total sin limitaciones.

4.- REFORMA PARCIAL

Las Convenciones constituyentes reformadoras son cuerpos constituidos, son hechura de la Constitución vigente y del acto que declara la necesidad de la reforma.

Este acto ha sido considerado como preconstituyente.

No es un acto legislativo ordinario, sino que la declaración de necesidad de la reforma condiciona la Convención.

La declaración debe indicar los puntos a reformar y la Convención reformadora debe limitarse solamente a los temas indicados.

Rechazamos la tesis de la "soberanía" de las Convenciones Constituyentes Reformadoras. Primero, porque solo es soberana la Nación Argentina, y no un Órgano del Estado, cualquiera sea su jerarquía. Y segundo, porque la Convención reformadora parcial solo tiene facultades para reformar los puntos, temas o artículos incluidos en la Declaración de necesidad de la reforma.

5.- DECLARACIÓN DE LA NECESIDAD DE LA REFORMA

La Constitución es clara pero la redacción del artículo se ha prestado para interpretaciones diferentes.

Hay quienes invocando el inciso 28 del artículo 67 sostienen que el Congreso debe dictar una ley. Y desgraciadamente esa ha sido la doctrina parlamentaria tradicional. Ni el reglamento de la Cámara de Diputados ni de la Cámara de Senadores había de un acto especial calificado como Declaración de la necesidad de la reforma de la Constitución.

Creemos que no es un acto legislativo común. No es una ley. Se trata de una declaración de todo el Congreso. De un acto especial que calificamos como preconstituyente.

En 1974 como senador de la Nación presentamos un proyecto de declaración de la necesidad de la reforma de la Constitución.

Y en Mesa de Entradas del cuerpo pusieron objeciones al mismo sosteniendo que debía presentarse como proyecto de la ley. Ante nuestra insistencia se le dio entrada. Y acompañaba al proyecto de declaración un proyecto de ley donde se determina el número de convencionales, sistema electoral, sede de la Convención y todos los otros detalles.

La cuestión tiene aspectos prácticos. Si no es una ley no puede ser vetada por el Poder Ejecutivo.

6.- *LA CONVENCIÓN NO ES SOBERANA*

La convención no es soberana. Es una impropiedad conceptual atribuir soberanía a un órgano estatal constituido.

La Convención Reformadora ejerce un poder limitado jurídicamente. Esta limitado por normas de derecho positivo preexistente.

En este caso la Constitución actual y los constituyentes tienen que cumplirla. Podrán hacer reformas, pero cambiarla para el futuro. La Convención Reformadora esta condicionada por el derecho vigente, tiene facultades limitadas, y si se extralimita su sanción seria nula.

Solo el Estado es soberano.

La confusión de soberanía y poder constituyente ha sido analizada por los autores.

Comienza con algunos autores franceses, y es justamente Sánchez Viamonte quien incurre en la confusión de poder constituyente y soberanía, y es criticado por los constitucionalistas posteriores. Y no se puede hablar de soberanía, a menos que se entienda la palabra en otro sentido. Es claro que en política, a veces, los términos cada uno los usa como quiere. Es la famosa polémica verbal, además de la conceptual. Además de discrepar en los conceptos, a veces es en el uso de los términos.

Ya ha madurado la ciencia política: de tal manera que la única soberanía es la de la Nación, es la del Estado Argentino; el único soberano es el Estado Nacional. Las provincias son autónomas, y no tiene sentido al hablar de un poder constituyente, que es un Poder Legislativo especial, hablar de soberanía. Esto es usar los términos con un sentido totalmente distinto, y si bien se tiene el derecho de usar el término con distinto sentido, como aquel que le puede llamar negro a lo blanco, y es dueño de hacerlo, sin embargo, no nos vamos a entender si no estamos de acuerdo con los conceptos y en los términos.

7.- *CONCLUSIÓN*

El Estado Argentino es soberano. La soberanía es un elemento esencial del Estado. Si le falta no es un Estado. puede ser una colonia, o tener un Estatuto particular, o ser una provincia o un municipio, pero no es el estado en sentido propio. La República Argentina es un Estado Soberano. Y solo a él le corresponde esta definición dentro de nuestro Derecho Público.

Las Provincias argentinas son autónomas. La Autonomía provincial está claramente definida en el propio texto constitucional en los artículos 104, 105, 106, y 5 de la Constitución Nacional.

Así el art. 104: "Las Provincias conservan todo el poder no delegado por esta constitución al gobierno federal , y el que expresamente se hayan reservado por pactos especiales al tiempo de su incorporación."

Art. 105.- "Se dan sus propias instituciones locales y se rigen por ellas. Eligen sus gobernadores, sus legisladores y demás funcionarios de provincia, sin intervención del gobierno federal."

Art. 106.- "Cada provincia dicta su propia Constitución, conforme a lo dispuesto en el artículo 5."

Art. 5.- "Cada provincia dictará para sí una Constitución bajo el sistema representativo republicano, de acuerdo con los principios, declaraciones y garantías de la Constitución Nacional y que asegure su administración de justicia, su régimen municipal y la educación primaria. Bajo de estas condiciones, el Gobierno Federal garante a cada provincia el goce y el ejercicio de sus instituciones."

La Autarquía en el Derecho Público Argentino corresponde a Entes Estatales Descentralizados. Verbigracia, las Universidades Estatales, o YPF antes de su privatización, y otros. La Autarquía tiene la siguientes notas características: 1. Son creaciones de la ley. 2. Están subordinados a un ente estatal superior. 3. Administran sus propios presupuestos y disponen de sus bienes propios. 4. Nombran y remueven a su personal.

La Autonomía Municipal es diferente a la Provincial. Y está ya caracterizada en el Derecho Público Provincial Argentino, que en este sentido, se ha adelantado a la Constitución Nacional, que en su artículo 5º solo dice escuetamente "Régimen Municipal". La Constitución de Santiago del Estero dice en su art. 216 "Esta Constitución reconoce al municipio como una entidad jurídico-política y como una comunidad natural con vida propia e intereses específicos. Es independiente de todo otro poder en el ejercicio de sus atribuciones y funciones, de acuerdo a los principios establecidos en esta Constitución". Y en el art. 220: "La organización del gobierno comunal se sujetará a las siguientes bases:

1º. a) Los municipios de primera categoría serán autónomos y en consecuencia dictarán su Carta Orgánica, sin mas limitaciones que las que establecía esta Constitución. La Carta Orgánica será dictada por una Convención convocada en cada caso por el Departamento Ejecutivo en virtud de ordenanza sancionada al efecto. b) La Convención Municipal será integrada por un número de miembros igual al del Consejo Deliberante, elegidos directamente por el pueblo de sus respectivas jurisdicciones por el sistema de representación proporcional".

La Constitución de Córdoba establece en su art. 144: "Las Municipalidades son independientes de todo otro poder en ejercicio de sus funciones, sin perjuicio de las leyes que dicte la Legislatura con arreglo al inciso 3 del artículo 83".

La Constitución de Santa Fe dice en su art. 106: "Todo núcleo de población que constituya una comunidad con vida propia gobierna por sí

mismo sus intereses locales con arreglo a las disposiciones de esta Constitución y de las leyes que se sancionen..." y en el 107 inciso 1, 2 y 3: "Los municipios son organizados por ley sobre la base: 1º de un gobierno dotado de facultades propias, sin otras injerencias sobre su condición o sus actos que las establecidas por esta Constitución y la ley; 2º constituido por un Intendente Municipal, elegido directamente por el pueblo y por un período de cuatro años, y un Consejo Municipal, elegido de la misma manera, con representación minoritaria, y renovados bienalmente por mitades; y 3º con las atribuciones necesarias para una eficaz gestión de los intereses locales, a cuyo efecto la ley los proveerá de recursos financieros suficientes...".

En sentido análogo podemos citar las Constituciones de Jujuy, Salta, La Rioja, San Juan, y San Luis.

Por ende, de lo expuesto surge con claridad meridiana que no tiene sentido hablar de Soberanía de una Convención, y mucho más si como en el caso actual se trata de una Convención Reformadora.

8.- *CONVENCIÓN REFORMADORA*

La primera Convención Constituyente ejercita Poder Constituyente Originario. En doctrina pura ello significa que sólo, está limitada por el Derecho Natural y tradiciones históricas, pero no por normas de Derecho Positivo Preexistente. En el caso de la Constitución Argentina participamos de la doctrina que el Acto Constituyente Argentino fue un acto complejo y que se dio desde 1810 a 1853, otros lo extienden también a la Convención de 1860. Por ello arriba expresamos que la afirmación era en doctrina pura. La complejidad de la vida y la historia dan complejidad al acto.

Pero luego de sancionada la primera Constitución- nos coloquemos en la posición de considerarla hasta 1853 o aceptemos los que la extienden a 1860- las nuevas Convenciones son reformadoras.

Las Convenciones Reformadoras son hechuras de la Constitución y deben ser conformadas respetando las normas que para su reforma la propia Constitución prevé. En nuestro caso lo dispuesto por el artículo 30.

Podemos considerarlos doctrinariamente como cuerpos constituidos.

9.- *INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 30 DE LA CONSTITUCIÓN NACIONAL*

Los tratadistas hablan de reforma total y de reforma parcial, esta denominación es creación de la doctrina. El texto del artículo dice: "La constitución puede reformarse en el todo o en cualquiera de sus partes...".

Estamos en presencia de una reforma de las calificadas como parcial. Se ha sostenido interpretando el texto del artículo de la Declaración de la necesidad de la reforma -Ley o Declaración- debe indicar los artículos a reformar en forma expresa.

Pero razonablemente se ha sostenido también que basta que en la Declaración aprobada por el Congreso, se determinen temas o materias a reformar. Y que ello no sería contradictorio con el texto del artículo 30.

Es obvio pues, y razonable que puede concluirse que no viola el artículo 30 una Declaración de necesidad de la reforma que indique artículos y también temas y/o materias a reformar.

El Derecho Público Provincial lo ha consagrado en forma expresa adelantándose al constitucionalismo nacional y eliminando así situaciones probables de conflictos.

Así la Constitución de Santiago del Estero, dice en su art. 221: "La presente Constitución no podrá ser reformada en todo o en parte, sino por una convención especialmente elegida para ese objeto por el pueblo de la provincia, en elección directa. Y en el art. 222: "El pueblo será convocado en virtud de la ley en que se declare la necesidad o conveniencia de la reforma, expresándose al mismo tiempo, si esta debe ser general o parcial, los artículos o la materia sobre los cuales a de versar la reforma. La ley que se dé con ese objeto deberá ser sancionada con dos tercios de votos del número total de miembros de la Cámara, y si fuese vetada, será necesario para su promulgación que insista con igual número de votos.

La Constitución de Córdoba en su art. 173: "Cuando las Cámaras declarasen la necesidad de la reforma, deberá designar con precisión el punto o puntos que han de ser materia de ella. Las que se hicieran se agregarán como enmiendas a la presente.

Y la de Santa Fe en su art. 114: "Esta constitución no puede ser reformada sino en virtud de una ley especial, sancionada con el voto de las dos terceras partes de los miembros de cada Cámara, que declara la necesidad de la reforma, y si fuese vetada, su promulgación requiere la insistencia legislativa por igual mayoría.

La ley determina si la reforma debe ser total o parcial y en este último caso, los artículos o materias que han de reformarse.

La reforma se hará por una Convención dispuesta por diputados elegidos directamente por el pueblo en número igual al de los miembros del Poder Legislativo".

Normas análogas en la Constitución de Chubut y en las últimas reformas provinciales.

II.- LEY Nº 24.309 DE DECLARACIÓN DE NECESIDAD DE LA REFORMA

1.- LEY Nº 24.309

Esta ley ha innovado. No solamente menciona artículos a reformar sino también habla de los que califica como Temas Habilitados. Hasta aquí ello es perfectamente compatible con lo expresado ut supra. Por ende, es obvio concluir que no se ha apartado de lo dispuesto en el artículo 30.

Pero además de ello, e innovando, redacta la posible reforma (art. 2 de la ley) indicando una finalidad específica en cada caso.

Esta redacción se presta a diferentes opiniones y será materia del primer gran debate en el seno de la Convención Reformadora. Esta redacción, fruto de un pacto entre dos Partidos Políticos, que el Congreso le ha dado jerarquía de ley (o Declaración para quienes sostenemos que no se trata de una ley sino de un acto preconstituyente preescrito por el art. 30).

El sedicente pacto -que indudablemente no tiene la jerarquía de los pactos preexistentes de los que habla el Preámbulo- no es sino un compromiso partidario cuya obligatoriedad solo es exigible a los miembros de los partidos signatarios. Obligatoriedad que sólo tendrá en caso de su no observancia una sanción ético política o sanciones disciplinarias intrapartidistas.

Pero ha adquirido carácter de ley o Declaración, o sea que forma parte del acto preconstituyente. Esta forma de redacción de una reforma parcial de la Constitución no nos parece la mas adecuada, pero ello constituye una opinión política. Lo que cabe analizar aquí es su congruencia con las disposiciones del artículo 30.

Poco o nada se había escrito desde este punto de vista sobre el tema. Y a nivel académico la Asociación Argentina de Derecho Constitucional realizó dos importantes reuniones -de la que participaron la mayoría de los Profesores de derecho Constitucional de las Universidades argentinas- una el 4 de marzo en Rosario y otra los días 17 y 18 del mismo mes en Buenos Aires.

Es claro que la ley fue votada por mas de las dos terceras partes de la totalidad de los miembros de cada Cámara y promulgada por el Poder Ejecutivo. creemos que las objeciones que se han hecho en este sentido formal no son decisivas y que ademas se trata de una cuestión política no justiciable. Por ende, es un hecho definitivo y debemos limitarnos a la congruencia o no de su texto con las exigencias del artículo 30.

2.- PRIMER DEBATE

El primer gran tema de debate de la Convención Reformadora será determinar claramente sus facultades y sus límites, frente a la redacción de la Ley Nº 24.309.

¿Cual es pues la obligatoriedad de las disposiciones de la citada ley y el alcance de las limitaciones que de ellas se desprenden con respecto a las atribuciones de la Convención Reformadora?

En primer término creemos que hay que separar el análisis del sedicente pacto -artículo 2º de la ley- de los llamados Temas habilitados (art. 3º de la misma ley).

3.- *TEMAS HABILITADOS*

Creemos y no dudamos que en ello en general hay coincidencia de opinión, que la Convención Reformadora tiene plenas facultades para determinar el contenido y sentido de la reforma y redactar los textos del articulado y armonizar su numeración con la Constitución vigente, en los llamados temas habilitados.

4.- *ARTÍCULO 2º DE LA LEY Nº 24.309*

La cuestión se vuelve discutible con respecto a lo dispuesto en el artículo 2.

Algunos profesores han defendido la tesis de que los textos indicados expresamente en la ley en su artículo dos solo tendrían el valor de propuestas del Congreso a la Convención Reformadora, quien tendría amplias facultades para determinar el sentido de la reforma y su redacción. Defendería esta posición la parte del artículo 30 que dice "no se efectuará sino por una Convención convocada al efecto...".

5.- *POSICIÓN DE BIDART CAMPOS*

El Dr. German Bidart Campos en propuesta escrita que hizo llegar a las Jornadas de Derecho Constitucional realizadas el 4 de marzo en la ciudad de Rosario, sostiene que cuando la Ley de Declaración de Necesidad de la reforma en su art. dos, ademas de indicar los articulos a reformar ha expresado el "para que" o sea la finalidad de la reforma, limita con ello las facultades de la Convención Reformadora.

6.- *NUESTRA OPINIÓN*

Compartimos en general la autorizada opinión del Dr. Bidart Campos, y nos basamos en el propio texto del art. 30 cuando dice "en cualquiera de sus partes" distinto de la redacción de las Constituciones Provinciales que hablan de artículos o de temas o materias. Estaría dentro de las facultades preconstituyentes del Congreso definir que solo debe reformarse una parte de un artículo, y también indicar la razón de ser de la reforma - "para que" o finalidad en el léxico de Bidart Campos. Verbigracia dice que el mandato presidencial se reduce a cuatro años y se permite la reelección inmediata por una sola vez, reformando el artículo 77 de la Constitución Nacional. Pero la ley que analizamos esta determinando que convoca a una Convención para reformar el artículo 77, pero al solo efecto de permitir la reelección inmediata por una sola vez con la condición de reducir el mandato de seis a cuatro años. El texto limita las facultades de la Convención Reformadora a cambiar el actual artículo 77 pero respetando la razón de ser de la reforma. En síntesis: la Convención reformadora puede en consecuencia 1) Rechazar la reforma y en consecuencia se mantiene el actual texto del artículo 77; o 2) redactar la reforma indicada por la ley del Congreso respetando la esencia de la finalidad o sea reducción del mandato y permitir la reelección inmediata por una sola vez. No tendría facultades la Convención Reformadora establecer la reelección indefinida ni tampoco dejar de reducir el mandato.

Creemos que este criterio deberá aplicarse en cada caso indicado en el artículo dos de la ley respetando siempre la razón de ser de la reforma. En cada caso pues se determinará la finalidad de la reforma y éste será el límite a las atribuciones de la Convención.

Por supuesto, que en todos los casos es la Convención Reformadora la que redacta el texto del artículo reformado.

III.- PODERES IMPLÍCITOS DE LA CONVENCIÓN

1.- PODERES IMPLÍCITOS

El artículo treinta guarda silencio sobre una serie de temas que hacen al funcionamiento del cuerpo. Nada dice sobre el número de convencionales, sistema electoral, sede, plazo de duración, juicio sobre la validez de los títulos de sus miembros, inmunidades y privilegios, condiciones de elegibilidad, incompatibilidades, reglamento para el funcionamiento, presupuesto y designación del personal.

Por ello la ley que convoca a la Convención incursiona sobre las materias arriba indicadas. Una interpretación razonable debe distinguir entre facultades que corresponden al Congreso al convocar la Convención y las que corresponden a la Convención.

Una Convención es una Cámara Legislativa, y como toda asamblea legislativa tiene poderes implícitos que hacen a la existencia y funcionamiento ordenado del cuerpo.

Si bien el art. 30 nada dice sobre los temas arriba enumerados, ello no obsta al reconocimiento de los poderes implícitos de la Convención que tienen el carácter de medios indispensables para el cumplimiento de la finalidad del cuerpo.

El Derecho Público Provincial, adelantándose una vez más al Nacional, zanjó expresamente la cuestión.

La ley de Declaración de la Necesidad de la Reforma Nº24.309 ha incursionado en ese sentido.

2.- JUEZ DE LAS ELECCIONES, DERECHOS Y TÍTULOS DE LOS CONVENCIONALES

Es obvio que es una facultad propia de la Convención e indispensable para que la misma quede constituida y pueda cumplir con su cometido.

3.- SEDE

La ley ha previsto la sede: las ciudades de Santa Fe y Paraná. Y los gobiernos de las provincias interesadas Santa Fe y Entre Ríos han tomado las previsiones necesarias.

¿Puede la Convención cambiar la sede determinada en la ley? La respuesta es afirmativa, siempre que graves razones hicieran indispensable el cambio. Pero ello es una improbable hipótesis de que suceda.

4.- REGLAMENTO INTERNO

La ley ha tomado previsiones en ese sentido. Pero es indudable la Facultad de la Convención de dictarse su propio Reglamento y lo dispuesto en la ley no lo obliga.

5.- DESIGNAR SU PERSONAL

Es una atribución implícita de la Convención.

6.- *PRESUPUESTO DE LA CONVENCIÓN*

Aquí la situación es mas compleja. Podríamos decir que estamos en presencia de facultades concurrentes. Porque el Presupuesto de la Convención es parte del Presupuesto Nacional. Por ende, es obvio que la ley de presupuesto es atribución del Congreso de la Nación y del Poder Ejecutivo. Supone un estudio serio de la situación económica financiera del Estado y en consecuencia determinar la suma necesaria y disponible para el funcionamiento de la Convención.

Pero creemos que entre las atribuciones de la Convención esta el determinarlo y puede modificar razonablemente el presupuesto legal. Todo ello dentro de un criterio de prudencia y de justicia.

7.- *PLAZO DE DURACIÓN*

La cuestión a responder es si el plazo fijado en la Ley de convocatoria de la Convención obliga a ésta, y en consecuencia si esta siguiera funcionando luego de vencido, que efecto tienen las resoluciones que aprobara.

Hay antecedentes de conflictos de este tipo en las provincias Argentinas. Son hartos conocidos los casos de Santa Fe, Mendoza y Catamarca. Por ello el Derecho Publico Provincial previó expresamente disposiciones para evitar esos conflictos.

Creemos en el caso de la Convención Reformadora nacional, que se trata también de una facultad implícita del cuerpo, pero que se legitima con un juicio de prudencia sobre la realidad que se juzga.

Es evidente que la Convención Reformadora no puede so pretexto de prolongar el plazo convertirse en un cuerpo legislativo permanente. Ello constituye una exageración imposible de convalidar. Pero si una prorroga breve y razonable se hiciere necesaria para poder cumplir con el mandato de reformar las partes de la Constitución indicadas en la Ley de Declaración de la necesidad de la reforma, creemos que sería perfectamente valida. Cualquier cuestión en este sentido debe ser resuelta con la regla de oro de la interpretación constitucional: la de la razonabilidad.

IV.- ARTÍCULO 5º DE LA LEY Nº 24.309

Dice este artículo: "La Convención podrá tratar en sesiones diferentes el contenido de la reforma, pero los temas indicados en el artículo 2º de esta ley de declaración deberán ser votados conjuntamente, entendiéndose que la votación afirmativa importará la incorporación constitucional de la totalidad de los mismos, en tanto que la negativa importará el rechazo en su conjunto de dichas normas y la subsistencia de los textos constitucionales vigentes".

Creemos que este texto excede las facultades del Congreso Nacional y vulnera las atribuciones de la Convención. En consecuencia no la obliga a la Convención.

En el mismo sentido el Dr. Pedro J. Frías dice "vulnera la autonomía funcional de la Convención y no la obliga, porque el Congreso ha usurpado una de las competencias inherentes a la Convención misma. La Convención debe reasumir esta competencia, pero si esto no es posible por el compromiso de la mayoría en votar conjuntamente las coincidencias básicas, debe regir por si misma en el reglamento el modo de voto que ha entendido imponerle el Congreso...".

V.- APÉNDICE DOCUMENTAL

TEXTO DE LA LEY Nº 24.309

Declaración de la necesidad de la reforma.
Sancionada: Diciembre 29 de 1993.
Promulgada: Diciembre 29 de 1993.

El Senado y Cámara de Diputados de la Nación Argentina reunidos en Congreso, etc., sancionan con fuerza de Ley:

ARTÍCULO 1º. Declárase necesaria la reforma parcial de la Constitución Nacional de 1853 con las reformas de 1860, 1866, 1898 y 1957.

ARTÍCULO 2º. La Convención Constituyente podrá:

a) Modificar los siguientes artículos: 45, 46, 48, 55, 67 (inciso 27), 68, 69, 70, 71, 72, 76, 77, 78, 80, 81, 82, 83, 84, 85, 86(incisos 1, 3, 5, 10, 13, 20), 87, 99.

b) Reformar el Capítulo IV, Sección II, Parte Segunda de la Constitución Nacional.

c) Incorporar dos nuevos incisos al artículo 67, un nuevo inciso al artículo 86, un nuevo artículo en un nuevo capítulo de la Sección IV de la Parte Segunda de la Constitución Nacional y un nuevo artículo en el Capítulo I de la Sección III de la Parte Segunda de la Constitución Nacional.

d)Sancionar las cláusulas transitorias que fueren necesarias.

La finalidad, el sentido y el alcance de la reforma que habilita este artículo 2º se expresa en el contenido del Núcleo de Coincidencia Básica que a continuación se detalla:

NÚCLEO DE COINCIDENCIAS BÁSICAS

A.- ATENUACIÓN DEL SISTEMA PRESIDENCIALISTA.

Se promueve la creación de un Jefe de Gabinete de Ministros, nombrado y removido por el Presidente de la Nación, con responsabilidad política ante el Congreso de la Nación, que podrá también removerlo mediante un voto de censura.

a) Sus atributos serán:

1. Tener a su cargo la administración general del país.

2. efectuar los nombramientos de los empleados de la administración, esepto lo que correspondan al Presidente.

3. Ejercer las funciones y atribuciones que le delegue el Presidente de la Nación resolviendo un acuerdo de gabinete ciertas materias si así lo indicara el Poder Ejecutivo o por su propia decisión cuando, por su importancia, lo estime necesario.

4. Coordinar, preparar y convocar las reuniones del gabinete de ministros, presidiéndolas en caso de ausencia del Presidente.

5. En acuerdo de gabinete de ministros, decidir el envío al Congreso Nacional del proyecto de ley de ministerios y del presupuesto Nacional, previa aprobación del Poder Ejecutivo.

6. Hacer recaudar las rentas de la Nación y ejecutar la ley de presupuesto Nacional.

7 Expedir los actos y reglamentos que sean neeesarios para ejercer las facultades que le atribuye este artículo y aquellas que le delegue el Presidente de la Nación.

8. Refrendar los decretos reglamentarios de las leyes, los deeretos que disponga las prórroga de las sesiones ordinarias del Congreso o la convocatoria a sesiones extraordinarias y los mensajes del Presidente que promuevan la inieiativa legislativa.

9. Concurrir en forma mensual al Congreso Nacional, alternativamente a cada una de sus Cámaras, para informar la marcha del gobierno, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 63.

10. Concurrir a las sesiones del Congreso y participar en sus debates, pero no votar.

11. Una vez que se inicien las sesiones ordinarias del Congreso, presentar juntos con los restantes ministros una memoria detallada del estado de la Nación, en lo relativo a los negocios de los respectivos departamentos.

12. Producir los informes y explicaciones verbales o escritos que cualquiera de la Cámara solicite al Poder Ejecutivo.

13. Cumplir las obligaciones que le impone la disposición relativa a los decretos de necesidad y urgeneia.

b) El jefe de gabinete puede ser interpelado, a los efectos el tratamiento de una moeión de censura, por el voto de la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de cualquiera de las Cámaras, y ser removido por el voto de la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de cada una de las Cámaras.

c) La ley fijará el número y la competencia de los ministros.

* A los efectos de introducir las modificaciones propuestas se aconseja habilitar la reforma del capítulo IV, Sección II. Parte Segunda de la Constitución Nacional, que pasará a denominarse "Del jefe de gabinete y demás ministros del Poder Ejecutivo".

* Con el fin de adecuar las atribueiones del Poder Ejecutivo a las modificaciones señaladas, se aconseja también la reforma de los incisos pertinentes del artículo 86 de la Constitución Naeional, del modo que sigue:

Inciso 1: Es el jefe supremo de la Nación, jefe del gobierno, y responsable politico de la administración general del país.

Inciso 10: ...por si solo nombra y remueve al jefe de gabinete y a los demás ministros del despacho ...(el resto del inciso sin modificaciones).

Inciso 13: Supervisa el ejercicio de la facultad del jefe de gabinete de ministros respecto de las recaudación de las rentas de la Nación y de su inversión con arreglo a la ley o presupuestos de gastos nacionales.

Inciso 20: Puede pedir al jefe de gabinete de ministros y a los jefes de todos los ramos y departamento de la administración, y por su conducto a los demás empleados, los informes que crea convenientes, y ellos están obligados a darlos.

B.- REDUCCIÓN DEL MANDATO DE PRESIDENTE Y VICEPRESIDENTE DE LA NACIÓN A CUATRO AÑOS CON REELECCIÓN INMEDIATA POR UN SOLO PERIODO. CONSIDERANDO EL ACTUAL MANDATO PRESIDENCIAL COMO UN PRIMER PERIODO.

* Para lograr estos objetivos se aconseja la reforma del actual artículo 77 de la Constitución Nacional.

C.- COINCIDENTEMENTE CON EL PRINCIPIO DE LIBERTAD DE CULTO SE ELIMINARÁ EL REQUISITO CONFESIONAL PARA SER PRESIDENTE DE LA NACIÓN.

* Se propone modificar el artículo 76 de la Constitución Nacional en el párrafo pertinente; y el artículo 80 en cuanto a los términos del juramento.

D.- ELECCIÓN DIRECTA DE TRES SENADORES, DOS POR LA MAYORÍA Y UNO POR LA PRIMERA MINORÍA, POR CADA PROVINCIA Y POR LA CIUDAD DE BUENOS AIRES, Y LA REDUCCIÓN DE LOS MANDATOS DE QUIENES RESULTEN ELECTOS.

a) Inmediata vigencia de la reforma, a partir de 1995, mediante la incorporación del tercer senador por provincia, garantizando la representación por la primera minoría.

* Para llevar a cabo lo arriba enunciado se aconseja la reforma de los artículos 46 y 48 de la Constitución Nacional.

b) Una cláusula transitoria atenderá las necesidades resultantes de:

1. El respeto de los mandatos existentes.

2. La decisión de integrar la representación con el tercer senador a partir de 1995, a tal fin, los órganos previstos en el artículo 46 de la Constitución Nacional en su texto de 1853 elegirán un tercer senador, cuidando que las designaciones, consideradas en su totalidad, otorguen representación a la primera minoría de la Legislatura o del cuerpo electoral, según sea el caso.

E.- ELECCIÓN DIRECTA POR DOBLE VUELTA DEL PRESIDENTE Y VICEPRESIDENTE DE LA NACIÓN.

El presidente y vicepresidente de la Nación serán elegidos directamente por el pueblo en doble vuelta, según lo establece esta Constitución, a este fin el territorio nacional conformará un distrito único.

La elección se efectuara dentro de los dos meses anteriores a la conclusión del mandato del Presidente en ejercicio.

La segunda vuelta electoral se realizará entre las dos fórmulas de candidatos mas votadas, dentro de los treinta días.

Sin embargo, cuando la formula que resulte ganadora en la primera vuelta hubiere obtenido el mas del cuarenta y cinco por ciento de los votos afirmativos validamente emitidos, sus integrantes serán proclamados como Presidentes y vicepresidentes de la Nación. También lo será si hubiere obtenido el cuarenta por ciento por lo menos de los votos afirmativos válidamente emitidos y, ademas, existiere una diferencia mayor a diez puntos, porcentuales, respecto del total de los votos afirmativos válidamente emitidos, sobre la formula que le sigue en número de votos.

* A tales efectos se aconseja la reforma de los artículos 81 a 85 de la Constitución Nacional.

F.- LA ELECCIÓN DIRECTA DEL INTENDENTE Y LA REFORMA DE LA CIUDAD DE BUENOS AIRES.

a) El pueblo de la ciudad de Buenos Aires elegirá directamente su jefe de gobierno.

b) La ciudad de Buenos Aires será dotada de un status constitucional especial, que le reconozca autonomía y facultades propias de legislación y jurisdicción.

c) Una regla especial garantizará los intereses del Estado nacional, mientras la ciudad de Buenos Aires sea Capital de la Nación.

* Para llevar a cabo estas modificaciones se aconseja la reforma del artículo 67, inciso 27, y al artículo 86, inciso 3 de la Constitución Nacional.

d) Disposición transitoria. Hasta tanto se constituyan los poderes que surjan del nuevo régimen de autonomía de la ciudad de Buenos Aires, el Congreso ejercerá sobre la capital de la República las facultades establecidas en el inciso 27, del artículo 67.

G.- REGULACIÓN DE LA FACULTAD PRESIDENCIAL DE DICTAR REGLAMENTO DE NECESIDAD Y URGENCIA Y PROCEDIMIENTOS PARA AGILIZACIÓN DEL TRÁMITE DE DISCUSIÓN Y SANCIÓN DE LAS LEYES.

a) Decretos de necesidad y urgencia.

El Poder Ejecutivo no podrá en ningún caso, bajo pena de nulidad absoluta e insanable, emitir disposiciones de carácter legislativo que regulen materia penal, tributaria, electoral o el régimen de los partidos políticos.

Cuando circunstancias excepcionales hicieren imposible seguir los trámites ordinarios previstos por esta constitución, el ejercicio de atribuciones propias del Congreso por razones de necesidad y urgencia ser decidido en acuerdo general de ministros, con el refrendo del jefe de gabinete y los restantes ministros.

El jefe de gabinete, personalmente y dentro de los diez (10) días de su sanción, someterá la medida a consideración de una comisión bicameral permanente, cuya composición deberá respetar las proporciones de la minorías.

* Por agregado del inciso 23 del artículo 86 de la Constitución Nacional.

b) Legislación delegada.

Se prohibe la delegación legislativa en el Poder Ejecutivo salvo en materias determinadas de administración o de emergencia pública y con plazos fijados para su ejercicio.

Es necesario el refrendo del jefe de gabinete para el dictado de decretos por el Poder Ejecutivo que ejerzan facultades delegadas por el Congreso Nacional. Esos decretos se hallan sujetos al control de la comisión bicameral permanente mencionada en el apartado anterior.

La legislación delegada preexistente que no contenga plazo establecido para su ejercicio, caducará automáticamente a los cinco (5) años de la vigencia de esta disposición, excepto aquella que el Congreso Nacional ratifique expresamente por una nueva ley.

La caducidad resultante del transcurso de los plazos previstos en los párrafos anteriores no importará revisión de las relaciones jurídicas nacidas al amparo de las normas dictadas en consecuencia de la delegación legislativa.

* Se propone un nuevo inciso agregado al artículo 67 de la Constitución Nacional.

c) Reducción a tres las intervenciones posibles de la Cámaras.

Ningún proyecto de ley desechado totalmente por una de las Cámaras, podrá repetirse en las sesiones de aquel año. Ninguna de las Cámaras puede desechar totalmente un proyecto que hubiese tenido origen en ella y luego hubiese sido adicionado o enmendado por la Cámara revisora. Si el proyecto fuese objeto de adiciones o correcciones por la Cámara revisora, deberá indicarse el resultado de la de la votación a efectos de especificar si tales adiciones o correcciones fueron realizadas por mayoría simple o por las dos terceras partes de sus miembros. La Cámara de origen podrá por simple mayoría aprobar el proyecto con las adiciones o correcciones introducidas o mediante insistencia de la redacción originaria, excepto que las adiciones o correcciones las hayan realizado la revisora con la indicada mayoría de las dos terceras partes. En este último caso el proyecto pasará al Poder Ejecutivo con las adiciones o correcciones de la Cámara revisora, requiriendo la Cámara de origen para insistir en su redacción originaria del voto de las dos terceras partes de sus miembros. La Cámara de origen no podrá introducir nuevas adiciones o correcciones a las realizadas por la Cámara revisora.

* Se postula la reforma del artículo 71 de la Constitución Nacional.

d) Proyectos desechados parcialmente.

Los proyectos desechados parcialmente no podrá ser aprobados en la parte restante. Sin embargo, las partes no observadas solo podrán ser promulgadas si constituyen porciones escindibles del texto primitivo, y su aprobación parcial no altera el espíritu ni la unidad del proyecto sancionado por el Congreso.

En este caso, será de aplicación, el procedimiento previsto respecto de los decretos de necesidad y urgencia.

* Se postula la reforma del artículo 70 de la Constitución Nacional.

e) Extensión de sesiones ordinarias del Congreso.

Las sesiones ordinarias del Congreso se extenderán entre el 1º de marzo y el 30 de noviembre de cada año.

* Se propone la reforma del artículo 55 de la Constitución Nacional.

f)Procedimiento de aprobación de leyes en general en plenario y en particular en comisiones; y la compatibilización de las posiciones de las Cámaras por comisiones de enlace bicameral. Exclusión de la sanción ficta de proyectos legislativos.

De común acuerdo se ha resuelto excluir reformas tendientes a introducir la sanción tácita, tanto en proyecto de leyes de necesidad y urgente tratamiento, como en casos de proyectos aprobados por una de las Cámaras.

* Se propone habilitar el artículo 69 de la Constitución Nacional a los efectos de introducir reformas con el sentido y reservas indicados, cuya redacción quedará librada a la Convención Constituyente.

H.- CONSEJO DE LA MAGISTRATURA

Un Consejo de la Magistratura, regulado por una ley especial, tendrá a su cargo la selección de los magistrados y la administración del Poder Judicial.

El Consejo será integrado periódicamente, de modo que procure el equilibrio entre la representación de los órganos políticos resultante de la elección popular, de los jueces de todas las instancias, y de los abogados. será integrado, asimismo, por otras personalidades del ámbito académico y científico, en el número y la forma que indique la ley.

Serán sus atribuciones:

1. Seleccionar mediante concursos públicos los postulantes a las magistraturas inferiores.

2. Emitir propuestas (en dupla o terna) vinculantes para el nombramiento de los magistrados de los tribunales inferiores.

3. Administrar los recursos y ejecutar el presupuesto que la ley asigne a la administración de justicia.

4. Ejercer facultades disciplinaria.

5. Decidir la apertura del procedimiento de remoción de magistrados.

6. Dictar los reglamentos relacionados con la organización judicial y todos aquellos que sean necesarios para asegurar la independencia de los jueces y la eficaz prestación del servicio de justicia.

* Todo ello por incorporación de un artículo nuevo y por reforma al artículo 99 de la Constitución Nacional.

I.- DESIGNACIÓN DE LOS MAGISTRADOS FEDERALES

1. Los jueces de la Corte Suprema serán designados por el Presidente de la Nación con acuerdo del Senado por mayoría absoluta del total de sus miembros o por dos tercios de los miembros presentes, en sesión pública convocada al efecto.

2. Los demás jueces serán designados por el Presidente de la Nación por una propuesta vinculante (en dupla o terna) del Consejo de la Magistratura, con acuerdo del Senado en sesión pública en la que se tendrá en cuenta la idoneidad de los candidatos.

La designación de los magistrados de la ciudad de Buenos Aires se regirán por las mismas reglas, hasta tanto las normas organizativas pertinentes establezcan el sistema aplicable.

* Por reforma al artículo 86, inciso 5º de la Constitución Nacional. Las alternativas que se expresan en el texto quedan sujetas a la decisión de la Convención Constituyente.

J.- REMOCIÓN DE MAGISTRADOS FEDERALES

1. Los miembros de la Corte Suprema de Justicia de la Nación serán removidos únicamente por juicio político, por mal desempeño o por delito en el ejercicio de sus funciones, o por crímenes comunes.

2. Los demás jueces serán removidos, por las mismas causales, por un Jurado de Enjuiciamiento integrados por legisladores, magistrados, abogados y personalidades independientes, designados de la forma que establezca la ley.

La remoción de los magistrados de la ciudad de Buenos Aires se regirá por las mismas reglas, hasta tanto las normas organizativas pertinentes establezcan el sistema aplicable.

* Por reforma al artículo 45 de la Constitución Nacional.

K.- CONTROL DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

El control externo del sector público nacional, en sus aspectos patrimoniales, económicos, financieros y operativos, es una atribución propia del Poder Legislativo.

El examen y la opinión del Poder Legislativo sobre el desempeño y situación general de la administración pública esta sustentado en los dictámenes de la Auditoría General de la Nación

Este organismo, con autonomía funcional y dependencia técnica del Congreso de la Nación, se integra del modo que establezca la ley que reglamente su creación y funciona-

miento, que deberá ser aprobada por mayoría absoluta de los miembros de cada Cámara; la Presidencia del organismo está reservada a una persona propuesta por el principal partido de la oposición legislativa.

Tendrá a su cargo el control de legalidad, gestión y auditoría de toda la actividad de la administración pública centralizada y descentralizada, cualquiera fuere su modalidad de organización. Intervendrá en el trámite de aprobación o rechazo de las cuentas de percepción e inversión de los fondos públicos.

* Se propone la incorporación a través de un artículo nuevo, en la Segunda Parte, Sección IV, en un nuevo capítulo.

L.- ESTABLECIMIENTO DE MAYORÍAS ESPECIALES PARA LA SANCIÓN DE LEYES QUE MODIFIQUEN EL RÉGIMEN ELECTORAL Y DE PARTIDOS POLÍTICOS

Los proyectos de leyes que modifiquen el régimen electoral y de los partidos políticos actualmente vigente deberán ser aprobados por mayoría absoluta del total de los miembros de cada una de las Cámaras.

* Por agregado al artículo 68 de la Constitución Nacional.

LL.- INTERVENCIÓN FEDERAL

La intervención federal es facultad del Congreso de la Nación. En caso de receso, puede decretarla el Poder Ejecutivo Nacional y, simultáneamente, convocará al Congreso para su tratamiento.

* Por inciso agregado al artículo 67 de la Constitución Nacional.

ARTÍCULO 3º. Se habilitan también para su debate y resolución en la Convención Constituyente los puntos que se explicitan y los artículos que se discriminan a continuación:

A tal efecto la Convención Constituyente podrá:

a) Modificar los artículos 63, 67, 106, 107, 108.

b) Incorporar un nuevo capítulo a la Primera Parte de la Constitución Nacional con cuatro artículos y un nuevo capítulo a la Segunda Parte de la Constitución Nacional con cuatro artículos y un nuevo inciso al artículo 86 de la Constitución Nacional.

c) Sancionar las disposiciones transitorias necesarias.

En todos los casos esa habilitación está referida a los siguientes:

TEMAS QUE SON HABILITADOS POR EL CONGRESO NACIONAL PARA SU DEBATE POR LA CONVENCIÓN CONSTITUYENTE.

A.- FORTALECIMIENTO DEL RÉGIMEN FEDERAL.

Distribución de competencias entre la Nación y las provincias respecto de la prestación de servicios y en materia de gastos y recursos. Régimen de coparticipación.

b) Creación de regiones para el desarrollo económico social.

c) Jurisdicción provincial en los establecimientos de utilidades nacionales.

d) Posibilidad de realizar por las provincias gestiones internacionales en tanto no afecten las facultades que al respecto corresponden al Gobierno Federal, no sean incompatibles con la política exterior que este conduce y no importen la celebración de tratados de aquel carácter.

* Por incisos agregados y por reformas a incisos del artículo 67 y a los artículos 107 y 108 de la Constitución Nacional.

B.- AUTONOMÍA MUNICIPAL

* Por reforma al artículo 106 de la Constitución Nacional.

C.- POSIBILIDAD DE INCORPORACIÓN DE LA INICIATIVA Y DE LA CONSULTA POPULAR CÓMO MECANISMOS DE DEMOCRACIA SEMIDIRECTA.

* Por habilitación de un artículo nuevo a incorporar en un capítulo segundo de la Primera Parte de la Constitución Nacional.

D.- POSIBILIDAD DE ESTABLECER EL ACUERDO DEL SENADO PARA LA DESIGNACIÓN DE CIERTOS FUNCIONARIOS DE ORGANISMOS DE CONTROL Y DEL BANCO CENTRAL, EXCLUIDA LA AUDITORIA GENERAL DE LA NACIÓN.

* Por nuevo inciso al artículo 86 de la Constitución Nacional.

E.- ACTUALIZACIÓN DE LAS ATRIBUCIONES DEL CONGRESO Y DEL PODER EJECUTIVO NACIONAL PREVISTAS EN LOS ARTÍCULOS 67 Y 86, RESPECTIVAMENTE, DE LA CONSTITUCIÓN NACIONAL.

F.- ESTABLECER EL DEFENSOR DEL PUEBLO.

* Se postula su incorporación por un artículo en la Segunda Parte, en el nuevo capítulo.

G.- MINISTERIO PUBLICO COMO ÓRGANO EXTRAPODER.

* Por habilitación de un artículo a incorporarse en la Segunda Parte, en el nuevo capítulo.

H.- FACULTADES DEL CONGRESO RESPECTO DE PEDIDOS DE INFORMES, INTERPELACIÓN Y COMISIONES DE INVESTIGACIÓN.

* Por reforma al artículo 63 de la Constitución Nacional.

I.- INSTITUTOS PARA LA INTEGRACIÓN Y JERARQUÍAS DE LOS TRATADOS INTERNACIONALES.

* Por incisos nuevos al artículo 67 de la Constitución Nacional.

J.- GARANTÍAS DE LA DEMOCRACIA EN CUANTO A LA REGULACIÓN CONSTITUCIONAL DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS, SISTEMA ELECTORAL Y DEFENSA DEL ORDEN CONSTITUCIONAL.

*Por habilitación de artículos nuevos a incorporar en el capítulo segundo de la Primera Parte de la Constitución Nacional.

K.- PRESERVACIÓN DEL MEDIO AMBIENTE.

* Por habilitación de un artículo nuevo a incorporar en el capítulo segundo de la Primera Parte de la Constitución Nacional.

L.- CREACIÓN DE UN CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL CON CARÁCTER CONSULTIVO.

* Por habilitación de un artículo a incorporarse en la Segunda Parte, en el nuevo capítulo.

LL.- ADECUACIÓN DE LOS TEXTOS CONSTITUCIONALES A FIN DE GARANTIZAR LA IDENTIDAD ÉTNICA Y CULTURAL DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS.

* Por reforma al artículo 67, inciso 15 de la Constitución Nacional.

M.- DEFENSA DE LA COMPETENCIA, DEL USUARIO Y DEL CONSUMIDOR

* Por habilitación de un artículo nuevo a incorporar en el capítulo segundo de la Primera Parte de la Constitución Nacional.

N.- CONSAGRACIÓN EXPRESA DEL HABEAS CORPUS Y DEL AMPARO.

* Por habilitación de un artículo nuevo a incorporar en el capítulo segundo de la Primera Parte de la Constitución Nacional.

Ñ.- IMPLEMENTAR LA POSIBILIDAD DE UNIFICAR LA INICIACIÓN DE TODOS LOS MANDATOS ELECTIVOS EN UNA MISMA FECHA.

* Por habilitación de una cláusula transitoria de la Constitución Nacional.

ARTICULO 4º. La Convención Constituyente se reunirá con el único objeto de considerar las reformas al texto constitucional incluidas en el núcleo de coincidencias básicas y los temas que también son habilitados por el Congreso Nacional para su debate, conforme queda establecido en los artículos 2º y 3º de la presente ley de declaración.

ARTICULO 5º. La Convención podrá tratar en sesiones diferentes el contenido de la reforma, pero los temas indicados en el artículo 2º de esta ley de declaración deberán ser votados conjuntamente, entendiéndose que la votación afirmativa importará la incorporación constitucional de la totalidad de los mismos, en tanto que la negativa importará el rechazo en su conjunto de dichas normas y las subsistencia de los textos constitucionales vigentes.

ARTICULO 6º. Serán nulas de nulidad absoluta todas las modificaciones, derogaciones y agregados que realice la Convención Constituyente apartándose de la competencia establecidos en los artículos 2º y 3º de la presente ley de declaración.

ARTICULO 7º. La Convención Constituyente no podrá introducir modificación alguna a las Declaraciones, Derechos y Garantías contenidos en el Capítulo Único de la Primera Parte de la Constitución Nacional.

ARTICULO 8º. El Poder Ejecutivo nacional convocará al pueblo de la Nación dentro de los ciento veinte (120) días de promulgada la presente ley de declaración para elegir a los convencionales constituyentes que reformarán la Constitución Nacional.

ARTICULO 9º. Cada Provincia y la Capital Federal elegirán un número de convencionales constituyentes igual al total de legisladores que envían al Congreso de la Nación.

ARTICULO 10º. Los convencionales constituyentes serán elegidos en forma directa por el pueblo de la Nación Argentina y la representación será distribuida mediante el sistema proporcional D'Hont con arreglo a ley general vigente en la materia para la elección de diputados nacionales.

A la elección de convencionales constituyentes se aplicarán las normas del Código Electoral Nacional (t. o. decreto 2135/83, con las modificaciones introducidas por las leyes 23.247, 23.476 y 24.012); se autoriza al Poder Ejecutivo, a este solo efecto, a reducir el plazo de exhibición de padrones.

ARTICULO 11º. Para ser convencional constituyente se requiere haber cumplido 25 años, tener cuatro años de ciudadanía en ejercicio y ser natural de la provincia que lo elija, o con dos años de residencia inmediata en ella, siendo incompatible este cargo únicamente con el de miembro del Poder Judicial de la Nación y de las provincias.

ARTICULO 12º.- La Convención Constituyente se instalará en las ciudades de Santa Fe y Paraná e iniciara su labor dentro de los sesenta (60) días posteriores a las elecciones generales a las que hace mención el artículo 8º de esta ley de declaración. Deberá terminar su cometido dentro de los noventa (90) días de su instalación y no podrá prorrogar su mandato.

ARTICULO 13º.- La Convención Constituyente será juez último de la validez de las elecciones, derechos y títulos de sus miembros y se regirá por el reglamento interno de la Cámara de Diputados de la Nación, sin perjuicio de la facultad de la Convención Constituyente de modificarlo a fin de agilizar su funcionamiento.

ARTICULO 14º.- Los convencionales constituyentes gozarán de todos los derechos, prerrogativas e inmunidades, inherentes a los Diputados de la Nación, y tendrán una compensación económica equivalente.

ARTICULO 15º.- La Convención Constituyente tendrá la facultad de realizar la remuneración de los artículos y compatibilizaciones de denominación de los títulos, de las secciones y de los títulos, de las secciones y de los capítulos de la Constitución Nacional que resulten después de la reforma.

ARTICULO 16º.- Autorízase al Poder Ejecutivo nacional a realizar los gastos necesarios que demande la ejecución de esta ley de declaración. También se lo faculta a efectuar las reestructuraciones y modificaciones presupuestarias que resulten necesarias para este fin.

ARTICULO 17º.- Comuniquese al Poder Ejecutivo. -ALBERTO R. PIERRI.- EDUARDO MENEM.- Juan Estrada.- Edgardo Pluzzi.

DADA EN LA SALA DE SESIONES DEL CONGRESO ARGENTINO EN BUENOS AIRES, A LOS VEINTINUEVE DÍAS DEL MES DE DICIEMBRE DEL AÑO MIL NOVECIENTOS NOVENTA Y TRES.

Decreto 2700/93

Bs. As. 29/12/93

POR TANTO:

Téngase por Ley de la Nación Nº24.309, cúmplase, comuníquese', publíquese, dése a la Dirección Nacional del Registro Oficial y archívese. -MENEM.- Carlos Ruckauf.

SCIENTIA DEO ET PATRIAE SERVIRE

UNIVERSIDAD CATÓLICA DE SANTIAGO DEL ESTERO

APORTES PARA LA CONVENCIÓN REFORMADORA DE LA CONSTITUCIÓN NACIONAL

CUADERNO Nº 2

INTEGRACIÓN LATINOAMERICANA Y REFORMA DE LA CONSTITUCIÓN

CÁTEDRA DE DERECHO CONSTITUCIONAL

PROFESORES: FRANCISCO EDUARDO CERRO

FRANCISCO EDUARDO CERRO (h)

APORTES PARA LA CONVENCIÓN REFORMADORA DE LA CONSTITUCIÓN NACIONAL

CUADERNO Nº 2

INTEGRACIÓN LATINOAMERICANA Y REFORMA DE LA CONSTITUCIÓN

APORTES PARA LA
CONVENCIÓN REFORMADORA DE LA CONSTITUCIÓN NACIONAL
CUADERNO Nº 2:
INTEGRACIÓN LATINOAMERICANA Y REFORMA DE LA CONSTITUCIÓN

© Copyright MCMXCIV by Universidad Católica de Santiago del Estero

Av. Alsina y Núñez de Prado
Casilla de Correo 285
4200-Santiago del Estero
República Argentina
Tel +54 85 21 1777/21 2955/21 3820/21 9826
Fax +54 85 21 9754
e-mail postmaster@ucseit.edu.ar

Prohibida la reproducción total parcial de esta obra por cualquier medio o método
Queda hecho el depósito que marca la ley 11.723

Diagramado en el Instituto de Informática de la UCSE
bajo la supervisión del Ing. Octavio José Medici
Impreso en la Editorial "Arte", Independencia 344, SDE-RA (500 - JUN93)
IMPRESO EN ARGENTINA - PRINTED IN ARGENTINA

SCIENTIA DEO ET PATRIAE SERVIRE

UNIVERSIDAD CATÓLICA DE SANTIAGO DEL ESTERO

Jorge Luis Feijóo
RECTOR

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS, SOCIALES Y JURÍDICAS

María Teresa Tenti de Volta
DECANA

Luis Eduardo López
COORDINADOR DE CARRERAS

CÁTEDRA DE DERECHO CONSTITUCIONAL

Francisco Eduardo Cerro
PROFESOR TITULAR

Francisco Eduardo Cerro (h)
PROFESOR ASOCIADO

ÍNDICE

APORTES PARA LA CONVENCIÓN REFORMADORA DE LA CONSTITUCIÓN NACIONAL

CUADERNO Nº 2

INTEGRACIÓN LATINOAMERICANA Y LA REFORMA DE LA CONSTITUCIÓN

I.- INTRODUCCIÓN, 1

II.- LA INTEGRACIÓN POLÍTICA DE AMÉRICA LATINA, 3

1.- UNA GRAN NACIÓN DESHECHA, 3

2.- NECESIDAD DE LA INTEGRACIÓN LATINOAMERICANA, 3

3.- EJEMPLO DE EUROPA UNIDA, 3

4.- FILOSOFÍA POLÍTICA DE LA INTEGRACIÓN, 4

III.- EL MERCOSUR COMO ETAPA DE INTEGRACIÓN, 5

IV.- DERECHO COMUNITARIO, 7

1.- DERECHO INTERNACIONAL, 1

2.- DERECHO DE LA INTEGRACIÓN O DERECHO COMUNITARIO, 7

V.- CONSTITUCIÓN ARGENTINA Y EL DERECHO INTERNACIONAL, 9

VI.- CONSTITUCIONES EUROPEAS, 11

1.- LA CONSTITUCIÓN DE LOS PAÍSES BAJOS, 11

2.- LA CONSTITUCIÓN DE LUXEMBURGO, 11

3.- LA CONSTITUCIÓN DE ALEMANIA, 12

4.- LA CONSTITUCIÓN DE ITALIA, 12

5.- LA CONSTITUCIÓN DE ESPAÑA, 12

6.- EL TRATADO DE MAASTRICHT, 12

VII.- MERCOSUR Y REFORMA CONSTITUCIONAL, 13

VIII.- PROPUESTAS DE REFORMA, 15

1.- UNIVERSIDAD NACIONAL DEL LITORAL, 15

2.- HUMBERTO QUIROGA LAVIE, 15

3.- JORGE HORACIO GENTILE, 16

IX.- IGLESIA Y ESTADO, 19

X.- NUESTRA PROPUESTA, 21

I.- LA INTEGRACIÓN LATINOAMERICANA Y LA REFORMA DE LA CONSTITUCIÓN NACIONAL

I.- INTRODUCCIÓN

Se ha dicho bien que hacer una Constitución es hacer el andamiaje, que como todo andamiaje, puede tener un carácter transitorio, pero que es indispensable y necesario para construir el futuro.

Estamos convencidos de la necesidad de la Integración Latinoamericana -el Mercosur es una etapa- ya que para hacer posible es menester la reforma de la Constitución Nacional.

Y entre los temas habilitados por la ley que declaró la necesidad de la reforma parcial próxima y que realizará la próxima Convención Constituyente Reformadora está -mediante incisos nuevos al artículo 67 de la C.N.- "Institutos para la integración y jerarquía de los tratados internacionales".-

La Convención Reformadora tiene la oportunidad histórica de sentar las bases constitucionales para poder hacer realidad el sueño de los Libertadores San Martín y Bolívar: la Integración Política de América Latina.

Ofrecemos esta propuesta como testimonio de servicio al Bien Común pues estamos convencidos que para nuestros países latinoamericanos NO HAY FUTURO DE GRANDEZA EN SOLEDAD.

II.- LA INTEGRACIÓN POLÍTICA DE AMÉRICA LATINA.

1.- Una gran Nación deshecha.

Se ha dicho de América Latina que no son veinte naciones separadas sino una gran nación deshecha. No es pues una entidad ficticia la gran nación ibero-americana.

Si por nación entendemos un grupo humano comunitario: unido por lazos existenciales y no por elección fría y arbitraria; forma existencial de vida, que no es un concepto biológico sino ético social; que representa un complejo de vida, de trabajos, de dolores; de un pasado y un futuro comunes; una particularización histórica y desarrollo de sus diversas potencialidades; todo ello sobre una base natural de elementos comunes; entonces América Latina es una nación.

Nos presenta una unidad de cosmovisión fundada en la concepción ético cristiana de la vida; unidad de tradición histórica; unidad de lucha por la independencia; unidad de pasado indígena modificada por tres siglos de dominación ibérica. Es la gran nación en la que pensaron los precursores y los próceres de la independencia.

2.- Necesidad de la integración Latinoamericana.

Se ha señalado la importancia y necesidad de una programación para el desarrollo nacional, pero es menester hacer conciencia que para nuestros países es indispensable una acción integrada. Integración tanto económica como política que es requerida por una serie de factores entre los que podemos indicar: la limitación de los mercados nacionales y de los grupos humanos internos con poder de consumo, ello hace indispensable complementar las economías; la necesidad de una política común con respecto a los EE.UU. que representa el grupo dominante, el gran comprador y el gran proveedor; pérdida de poder de decisión en la política mundial actuando aisladamente. La integración ha de multiplicar las posibilidades para las inversiones ya que no es mera casualidad que mientras mas pequeños son económicamente los países es también mas pequeña su capacidad de inversión. Hay ya conciencia de que el complejo proceso de formación de capitales está vinculado íntimamente a la expansión de la producción que ha de generarse mediante las exportaciones recíprocas dentro del Mercado Común.

3.- Ejemplo de Europa unida.

Este ejemplo es significativo. Su unidad económica no es sino comienzo de una unión política más estrecha. El Mercado Común Europeo se ha definido como el medio de crear-con un mercado ampliado- las condiciones más favorables para la utilización del progreso técnico y para la expansión económica; para poner fin definitivamente a los conflictos que desgarraron a Europa; para mejorar el nivel de vida; para que ocupe el puesto que le corresponde en los

asuntos mundiales. Por último, para crear las bases de futuros Estados Unidos de Europa.

Es menester reflexionar sobre este hecho. Si Europa con su alto nivel de vida y su potencial económico ha necesitado de la integración cuanto mas los latinoamericanos.

4.- *Filosofía política de la Integración.*

Toda acción política necesita de una cosmovisión. Es cierto que ante objetivos concretos y pragmáticos pueden unirse los hombres de distintas posiciones pero no es menos cierto la necesidad de un sustrato filosófico.

Es menester que los pueblos de Latinoamérica tomen conciencia de su hermandad y destinos comunes, y que de esa toma de conciencia hagan el motor impulsor de su acción. Se ha hablado de un nuevo nacionalismo que supere las limitaciones egoistas de los viejos nacionalismos, de un nacionalismo continental. El es necesario pero no es lo único mas alla es imprescindible que sobre el basamento de una tradición y de una fe comunes, Latinoamérica construya un ideario de libertad y justicia. Es sobre su concepción cristiana de la que ha de edificar su filosofía politica que no puede ser sino democrática en el sentido integral del vocablo. Democracia como sistema de vida, como régimen social de convivencia que abarque lo cultural, lo económico, lo politico, lo social.

La política no puede actuar sino sobre realidades. por ende, sobre el ser real latinoamericano ha de edificar esa unión mas perfecta. Sobre la tradición histórica común, sobre la fe común, sobre los ideales comunes, sobre el anhelo de la hermandad y la ciudadania común ha de edificarse el espíritu de la Integración.

III.- EL MERCOSUR COMO ETAPA DE LA INTEGRACIÓN

Argentina, Bolivia, Brasil y Uruguay han creado al firmar el tratado de Asunción el MERCOSUR. Este constituye una etapa dentro de una filosofía de integración latinoamericana, y ha sido calificado por los Presidentes y Cancilleres como un proceso irreversible.

Su formación requiere un proceso gradual, pero se han determinado como fundamentos los siguientes: 1).- Libre circulación de bienes y servicios y factores productivos entre los países. 2).-Fijación de un arancel externo común y adopción de una política comercial común con relación a terceros estados o bloques regionales, y la coordinación de las posiciones en foros económicos comerciales regionales e internacionales. 3).-Coordinación de políticas macroeconómicas y de comercio exterior agrícola, industrial, fiscal, monetaria, cambiaria y de capitales, de servicios, aduanera, de transportes y comunicaciones y otras que se acuerden.

Pero es fundamental para su concreción definitiva la convocatoria a una reunión extraordinaria para determinar la estructura institucional definitiva de los órganos de administración y las atribuciones especificas de cada uno. O sea el DERECHO COMUNITARIO O DERECHO DE LA INTEGRACIÓN.

IV.- DERECHO COMUNITARIO

1.- Derecho Internacional.

Es la resultante de los tratados internacionales, pero no se incorpora al derecho interno de cada país sin la necesaria ratificación por los órganos determinados en la constitución de cada país.

Ha dicho bien el entonces Secretario General de la UN Javier PEREZ de CUELLAR en 1986 "Las naciones Unidas no son de modo alguno un Super Estado, sino un organización de Estados Soberanos e Independientes. la UN no tiene soberanía propia. La soberanía sigue siendo patrimonio exclusivo de los Estados miembros".

2.- Derecho de la Integración o Derecho Comunitario.

Tiene diferencia de naturaleza con el derecho internacional tradicional, crea órganos comunitarios que tienen poderes directos sobre los Estados miembros y, en algunos casos sobre los pueblos. Implica una limitación al concepto tradicional de soberanía.

Estamos en presencia de tratados (de la integración o comunitarios) con efectos jurídicos y políticos diferentes sobre los pueblos y los estados miembros.

Nelson J. López del Carril "INTEGRACIÓN LATINOAMERICANA Y DERECHO COMUNITARIO" dice:

La existencia de un nuevo orden jurídico representado por el Derecho Comunitario no puede ser negado a la luz de las Instituciones de Integración europea.

La teoría afirmatoria de la existencia de un Nuevo Derecho de las Comunidades Económicas ha sido recibido por la Comisión Jurídica del Parlamento Europeo, confirmando la teoría sostenida por la Comisión Ejecutiva del Mercado Común Europeo a través de su Presidente Dr. Walter Hallstein y por la Jurisprudencia de la Corte de Justicia de las Comunidades, especialmente en el caso "Costas c/Ente Nazionale Energia Elletrica".

La misma Comisión concluye en la primacía del Derecho Comunitario, fundando su posición en las siguientes bases:

1º) Compenetración del orden jurídico comunitario y del orden jurídico nacional;

2º) Modificación de los sistemas constitucionales por los Tratados;

3º) Las normas de los Tratados y las normas dictadas por las instituciones comunitarias no pueden ser derogadas por el derecho nacional ulterior.

Y más adelante:

Advertimos comparando el derecho y la organización de las Comunidades Europeas con los principios tradicionales de la soberanía nacional y el derecho internacional clásico, que aquellas acusan un notable adelanto y muestran un matiz nuevo en la evolución del derecho en particular.

V.- CONSTITUCIÓN ARGENTINA Y EL DERECHO INTERNACIONAL

Nuestro texto constitucional no pudo prever y no lo hizo a este nuevo derecho de la integración.

Se refiere exclusivamente a los tratados de derecho internacional. El Art. 86 atribuye al Presidente de la Nación en su inciso 14 "Concluye y firma tratados de paz, de comercio, de navegación, de alianza, de límites y de neutralidad, concordatos y otras negociaciones requeridas para el mantenimiento de buenas relaciones con las potencias extranjeras...".

Y corresponde al Congreso (Art. 67 - inc. 19) Aprobar o desechar los tratados concluidos con las demás naciones...".

Y el límite esta establecido en el Art. 27 "El Gobierno Federal está obligado a afianzar sus relaciones de paz y comercio con las potencias extranjeras por medio de tratados que estén en conformidad con los principios de derecho público establecidos en esta Constitución". Solo así tienen el respaldo del art. 31 "Esta Constitución, las leyes de la Nación que en su consecuencia se dicten por el Congreso y los tratados con las potencias extranjeras son la Ley Suprema de la Nación...".

VI.- CONSTITUCIONES EUROPEAS

Las Constituciones de los estados miembros del MERCOSUR, y en general la de los países latinoamericanos no están adecuadas, en general, para salvar los límites constitucionales para la aplicación de normas comunitarias. Ello es obvio y en ello coinciden la totalidad de los tratadistas argentinos que han estudiado el tema.

Mientras las Constituciones europeas han incluido artículos expresos previendo la integración europea.

1.- La Constitución de los Países Bajos

Establece en los artículos:

90.- El Gobierno promoverá el desarrollo del orden jurídico internacional.

91.-1. El Reino no quedará vinculado por tratados y estos no podrán ser denunciados sin la aprobación previa de los Estados Generales.

La ley determinará los casos en que no se requiera tal aprobación.

2. La ley regulara el procedimiento de la prestación de aprobación, pudiendo también prever la aprobación tácita.

3. Cuando un tratado contuviere estipulaciones que deroguen la Constitución o que impongan la necesidad de tal derogación se requerirá para su adopción por las Cámaras una mayoría de al menos dos tercios del número de votos emitidos.

92.- Con observancia, en la medida necesaria, de lo dispuesto en el apartado 3 del Art. 91, se podrán conferir competencias legislativas, administrativas y jurisdiccionales a organizaciones internacionales de derecho público.

93.- Las estipulaciones de tratados y de acuerdos de organizaciones internacionales de derecho público que por su contenido puedan obligar a toda persona, tendrán fuerza obligatoria una vez publicadas.

94.- Preceptos legales en vigor dentro del Reino no serán de aplicación, si la aplicación de los mismos fuere incompatibles con estipulaciones de tratados y de acuerdos de organizaciones internacionales de derecho público que obligan a toda persona.

95.- La ley regulará la publicación de tratados y acuerdos de organizaciones internacionales de derecho público.

2.- La Constitución de Luxemburgo.

En su Art. 49 bis establece que el ejercicio de las atribuciones reservadas por la Constitución a los poderes ejecutivo, legislativo y judicial pueden ser temporalmente transferidos por un tratado a instituciones de derecho internacional.

3.- *La Constitución de Alemania*

En su art. 24 inc. I "La Federación podrá transferir derechos de soberanía mediante ley a instituciones internacionales.

4.- *La Constitución de Italia.*

Establece en su Art. 11 "Italia repudia la guerra como instrumento de ofensa a la libertad de los pueblos y como medio de resolución de las controversias internacionales; acepta en condiciones de paridad con los demás Estados, las limitaciones de soberanías necesarias para crear una organización que asegure la paz y la justicia entre las Naciones; promueve y favorece las organizaciones internacionales que tiendan a tal fin".

5.- *La Constitución de España.*

Prevé la situación en sus artículos 93, 94, 95, y 96. Y así dice en su Art. 95 "La celebración de un tratado internacional que contenga estipulaciones contrarias a la Constitución exigirá la previa revisión constitucional".

6.- *El tratado de MAASTRICHT*

Ha sido un ejemplo claro, y en algunos países como Francia e Irlanda se hizo necesario un referendum.

VII.- MERCOSUR Y REFORMA CONSTITUCIONAL

La etapa señalada en el Tratado de Asunción hace imprescindible en nuestro país la reforma constitucional.

Y si se ha afirmado que el proceso es definitivo e irreversible, será necesario en una etapa del mismo, la reforma constitucional.

De allí que los que creemos en el Mercosur como una etapa de algo mucho mas trascendente como lo es la Integración Política de América Latina, no dudamos en que ademas de los argumentos arriba expuestos, el futuro Derecho Comunitario Latinoamericano exige necesariamente la reforma de la Constitución Argentina.

VIII.- PROPUESTA DE REFORMA

Distinguidos constitucionalistas argentinos han publicado propuestas de reforma al texto de la Constitución Nacional en esta materia.

1.- UNIVERSIDAD NACIONAL DEL LITORAL

El Instituto de Derecho Constitucional de la Universidad Nacional del Litoral hizo un proyecto de reformar de la Constitucional Nacional en 1956 y proponía como

Art. 49.- El Gobierno Federal esta obligado a afianzar sus relaciones de paz y comercio con las naciones extranjeras. La Nación Argentina aspira a que todos los conflictos internacionales sean resueltos por el arbitraje y no admite las guerras ofensivas. Reconoce que teniendo problemas análogos a los que tienen las demás naciones americanas debe celebrar con ellas tratados internacionales que respondan a sus soluciones.

Esta última parte reconoce como fuente la Constitución del Ecuador de 1946.

2.- HUMBERTO QUIROGA LAVIE

En su enjundioso trabajo titulado "PROPUESTA PARA LA REFORMA DE LA CONSTITUCIÓN ARGENTINA" Tomo IV -libro que tuve el honor de presentar en la Universidad Nacional de San Luis en 1993- propone la siguiente redacción en lugar de los artículos 27 y 67 inciso 19 del texto actual.

1. El Gobierno Federal está obligado a afianzar sus relaciones con las potencias extranjeras por medio de tratados que deberán respetar la supremacía de esta Constitución y la del derecho internacional a que se encontrare obligada la República. Se propiciara la firma de tratados sobre doble nacionalidad con los países latinoamericanos y con aquellos cuya población mantenga vínculos de origen con la Argentina.

2. El Congreso podrá disponer la transferencias de derechos de soberanía a organismos internacionales latinoamericanos utilizando a tal efecto, el procedimiento para la reforma parcial de la Constitución previsto en el artículo 30. En tal caso, y previa a la votación por la Asamblea Legislativa corresponderá consultar la opinión de la Corte Suprema de Justicia para que dicho Tribunal se expida sobre la constitucionalidad de la propuesta, no pudiéndose avanzar dicho tramite, hasta que no se obtenga dictamen favorable. Con ulterioridad a la ratificación de dichos tratados de carácter fundacional, o de aquellos que lo modificaren, los tribunales de justicia no podrán declarar la inconstitucionalidad de dichos ordenamientos.

3. En relación con las normas dictadas por los órganos comunitarios creados como consecuencia de los tratados previstos en el apartado anterior, las mismas tendrán validez en

todo el territorio de la República sin necesidad de que las misma sean objeto de incorporación expresa en el derecho argentino, de consulta previa sobre su constitucionalidad ni de reglamentación, salvo que las propias normas comunitarias dispusieran esta necesidad. Con ulterioridad a la aprobación de dichos ordenamientos, los mismos no podrán ser declarados inconstitucionales en sede judicial, sin perjuicio de la opinión consultiva que puede producir al respecto la Corte Suprema de Justicia, cuando alguno de los poderes del Estado le hiciere un requerimiento en tal sentido.

4. Si el Congreso entendiere que corresponde denunciar los tratados constitutivos previstos en el apartado segundo del presente artículo o alguna de sus modificaciones o si dispusiere resolver la nulidad de los ordenamientos aprobados por algunos de los órganos comunitarios, en esos casos corresponderá que dichas decisiones las produzca la Asamblea Legislativa por el voto de los dos tercios de sus miembros.

Inc. 19. Aprobar o desechar los tratados o acuerdos firmados por el Poder Ejecutivo con las demás naciones y con los organismos internacionales, los concordatos con la Silla Apostólica y les introduce enmiendas o reservas. Al disponerse dicha aprobación se establecerá si el convenio precisa o no de una ley que lo implemente o si el es, de por si, operativo: si correspondiera la reglamentación a partir de una ley de bases, corresponderá disponerlo en forma precisa.

3.- JORGE HORACIO GENTILE

En su libro "LA REFORMA CONSTITUCIONAL. UNA NUEVA CONSTITUCIÓN ARGENTINA": el Dr. Gentile propone la siguiente redacción:

Sección VII

RELACIONES INTERNACIONALES

Art. 148: El Presidente de la República negociará y ratificará los tratados o convenios internacionales y concordatos, los que deberán ser aprobados por la Cámara Federal en los siguientes casos:

a) Tratados de carácter político;

b) Tratados o convenios de carácter militar;

c) Tratados o convenios que afecten a la integridad territorial del Estado o a los derechos y deberes fundamentales reconocidos en esta Constitución;

d) Tratados o convenios que impliquen obligaciones financieras para el estado;

e) Tratados o convenios que supongan modificaciones o derogación de alguna ley o exijan medidas legislativas para su ejecución.

El resto de los tratados o convenios serán informados a la Cámara Federal una vez concluidos.

Art. 149: Si hubiere alguna cláusula de un tratado o concordato de dudosa constitucionalidad, antes de

la ratificación y por medio del Presidente de la República o de la Cámara Federal o de oficio, la Corte Suprema de Justicia dictaminará acerca de su constitucionalidad. En caso de que la Corte lo estime contrario a la Constitución el mismo no podrá ser aprobado sino por la Cámara Federal y de Diputados con una mayoría de dos tercios de votos de sus miembros presentes.

Los jueces no podrán declarar la inconstitucionalidad de un tratado internacional o concordato una vez aprobado y ratificado debidamente, ni de normas dictadas por organismos supranacionales a los que el País se haya sometido por tratados.

A los fines de llegar a la integración latinoamericana en los tratados que se firmen con ese fin podrá estipularse delegación de competencias federales o provinciales a favor de organismos interestatales o supranacionales.

Art. 150: los tratados o concordatos debidamente aprobados o ratificados, y las normas dictadas por órganos supranacionales, nacidos por tratados que el País tenga firmados, tendrán, desde al momento de su publicación una autoridad superior a las leyes, a reserva, para cada tratado o concordato, de su aplicación por la otra parte.

Estas propuestas tendrían que ser adecuadas hoy a la ley Nº 24.309 de declaración de necesidad de la reforma.

IX.- IGLESIA Y ESTADO

EL PATRONATO

La Iglesia Católica nunca reconoció al Estado Argentina los derechos de patronato. La cuestión fue zanjada con el Concordato suscrito por la Santa Sede y la República Argentina en 1966.

Pero para poder arreglar definitivamente la cuestión era indispensable la reforma de la Constitución Nacional.

En su magnífico trabajo sobre este tema el Dr. Ricardo Haro, actualmente Presidente de la Asociación Argentina de Derecho Constitucional, concluye luego de un análisis detallado:

"Por último, y consecuentes con lo que hemos expuesto, juzgamos que de acuerdo al actual texto constitucional, no habría ninguna posibilidad de feliz arribo en las tratativas. Es por ello que creemos necesario, como paso previo, la reforma de la Carta Magna en orden a suprimir las disposiciones en conflicto".

Creemos que dada la amplitud dada por la Ley de Declaración de la necesidad de la Reforma al modificar el texto del art. 67 inciso 19 debe ratificarse lo referente al Concordato y suprimir lo referente al patronato.

X.- NUESTRA PROPUESTA

Por todo lo expuesto precedentemente dentro del marco de la Ley Nº 24.309, proponemos como nuevo inciso 19 de art. 67 al siguiente:

Aprobar o desechar los tratados concluidos con las demás naciones, y los Concordatos con la Silla Apostólica, y se promoverá el desarrollo del orden jurídico internacional

Cuando un tratado contuviera estipulaciones que modifiquen esta Constitución, o confiera competencias legislativas administrativas o jurisdiccionales a organismos internacionales, o cuando por su contenido puedan tener fuerza obligatoria sobre los habitantes de la Nación, y siempre que tales estipulaciones se instituyan en condiciones de paridad con los demás Estados signatarios, cualquiera de las Cámaras, o a pedido del Presidente de la República, se remitirá el tratado para que la Corte Suprema de la Nación dictamine dentro de un plazo de treinta días.

Si la Corte Suprema de la Nación opinara que el tratado tiene estipulaciones como las descritas precedentemente el Congreso reunido en Asamblea Legislativa, con un quórum de los dos tercios de la totalidad de las bancas, soló podrá ratificar dicho tratado con el voto de por lo menos de los dos tercios de los miembros presentes.

Los jueces no podrán declarar la inconstitucionalidad de dichos tratados ni de las normas de organismos supranacionales creados por dichos tratados, que tendrán una jerarquía superior a las de las leyes nacionales, siempre que tengan condiciones de paridad y reciprocidad con los países signatarios del tratado.