H. Convención Nac. Constituyente
MESA DE ENTRADAS
- 5 JUN 1994
EXP. TC N° 59 FS. 1295
FOLIO 1

LA H. CONVENCION CONSTITUYENTE NACIONAL

SANCIONA:

Art. 1. Se reforma el Capítulo IV, Sección II, Parte Segunda de la Constitución Nacional que en adelante se denominará "Del Jefe de Gabinete de Ministros y demás Ministros del Poder Ejecutivo"

Art. 2 Se modifica el art. 87 de la Constitución Nacional de la siguiente forma:

Art. 87. Un Jefe de Gabinete de Ministros, con responsabilidad política ante el Congreso, y los Ministros Secretarios que determine la Ley tendrán a su cargo el despa- el despacho de los negocios de la Nación y refrendarán y legalizarán los actos del Presidente por medio de su firma sin cuyo requisito carecen de eficacia. La ley orgánica de ministerios deslindará los ramos del respectivo despacho de los Ministros.

Art. 3. Se introduce el siguiente nuevo art 87 bis

Art. 87 bis. El Jefe de Gabinete de Ministros tendrá las siguientes atribuciones:

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

2. Presentar proyectos de ley en materia administrativa ante cualquiera de las Cámaras del Congreso.

3. Efectuar los nombramientos de los empleados de la Administración, excepto los que corresponden al Presidente de la Nación

4. Ejercer las funciones y atribuciones que le delegue el Congreso y el Presidente de la Nación, resolviendo en acuerdo de Gabinete el envio del proyecto de la ley orgánica de Ministerios, del proyecto de presupuesto nacional y de las demás materias que indique el Poder Ejecutivo o las que él indicare cuando por su importancia lo estime necesario

5. Coordinar, preparar y convocar las reuniones del Gabinete de Ministros, presidiendolas en caso de ausencia del Presidente.

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

7. Expedir los reglamentos de las Leyes administrativas de carácter orgánico, aquellos que fueren necesarios para ejercer las facultades que le atribuye ésta Consti

H. CONVENCION NAC. CONSTITUYENTE FOLIO 2

tución y los que le delegare el Presidente de la Nación.

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

En los casos en que el Jefe de Gabinete dictara reglamentos de leyes, fuere destinatario de la delegación legislativa o hiciere uso de su potestad de iniciativa legislativa será necesario el refrendo de sus actos por parte del respectivo Ministro del ramo.

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

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 junto 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 las Cámaras solicite al Poder Ejecutivo.

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

Art. 4. Se introduce el nuevo art. 87 ter

Art. 87 ter. El Jefe de Gabinete de Ministros puede ser interpelado a los efectos del tratamiento de una moción 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 ellas.

Art. 5. Se reforma el art. 77 de la Constitución Nacional de la siguiente forma:

Art. 77. El Presidente y el Vicepresidente duran en sus empleos el término de cuatro años, pudiendo el primero ser reelecto una sola vez por el periodo inmediato, sin posibilidad de nueva reelección posterior. Se computarán como periodos completos los asumidos definitivamente para completar mandato y los iniciados pero concluidos por renuncia o remoción. El ejercicio de dos o más Vicepresidencias continuadas no impide que su titular sea electo Presidente.

Art. 6. Incorporase una clausula transitoria en la Constitución Nacional que dispone:

El mandato del actual Presidente de la Nación

se considerará como el primer periodo a los efectos de la reelección permitida por el art. 77 de esta Constitución.

Art. 7. Se incorpora un nuevo inc. al art. 86 de la Constitución Nacional que dispondrá lo siguiente:

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 sobre el régimen de los partidos políticos.

Cuando circunstancias excepcionales hicieren imposible seguidr los trámites ordinarios para la formación y sancion de las leyes, es decir cuando no se tratare de una imposibilidad política, el ejercicio de atribuciones propias del Congreso por rasones de necesidad y urgencia será decidido en acuerdo general de Ministros, con el refrendo del Jefe de Gabinete y de los restantes Ministros.

El Jefe de Gabinete, personalmente y dentro de los diez dias de su sanción, someterá la medida a consideración de una Comisión Bicameral permanente. Si la Comisión Bicameral no se expide en el término de sesenta días el decreto de necesidad y urgencia perderá validez y la pretención de ser aplicado en sede administrativa o judicial determinará su nulidad absoluta en ésta última jurisdicción. En tal caso la pérdida de validez del decreto no afectará los derechos que hubieran sido adquiridos de buena fe.

La Comisión Bicameral estará integrada por legisladores de ambas Cámaras del Congreso, con representación igualitaria de cada Cámara, debiéndose integrar con todos los bloques políticos que las forman. Los bloques no podrán estar integrados por menos del tres de cada cuerpo. Los representantes de cada bloque dispondran de un voto ponderado equivalente al número de legisladores que los conforman. Las decisiones se tomarán por separado por los representates de cada Cámara hasta lograr en cada una de ellas la mayoría necesaria para adoptar una decisión válida. El Ejecutivo no podrá vetar ni el rechazo del decreto de necesidad y urgencia ni su aprobación con modificaciones.

Art. 8. Se introduce un nuevo inciso al art. 67 de la Constitución Nacional que dispondrá lo siguiente:

Se prohibe la delegación legislativa en el Poder Ejecutivo salvo en materias determinadas de administración o de emergencia pública y con plazo 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. Esos decretos se encuentran sujetos al control de la Comisión Bicameral permanente encargada de considerar los decretos de necesidad y urgencia y deberán respetar los límites fijados en la legislación de bases que autoriza la legislación delegada.

La legislación delegada preexistente que no contenga plazo establecido para su ejercicio caducará automá

ticamente a los cinco años de la vigencia de esta disposición excepto aquella que el Congreso ratifique expresamente por una 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.

Art. 9. Se reforma el art. 71 de la Constitución Nacional que dispondrá lo siguiente:

Art. 71. 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 hubiere tenido origen en ella y luego hubiere sido adicionado o enmendado en la Cámara revisora. La Cámara de origen podrá por mayoría absoluta aprobar el proyecto con las adiciones o correcciones introducidas o mediante insistencia en la redacción originaria. En el caso de que las adiciones o correcciones hubieran sido realizadas por la Cámara revisora con la mayoría de las dos terceras partes, la de origen precisará tambien dicha mayoría especial para insistir en la redacción originaria. En ambos casos, concluido el trámite, el proyecto pasara al Ejecutivo para su promulgación

Para adoptar decisiones válidas la Asamblea Legislativa y cada una de las Cámaras del Congreso deberán obtener la mayoría absoluta de los votos de los miembros presentes en las deliberaciones, salvo en los casos en que por ésta Constitución se exija una mayoría especial.

Art. 10. Se agrega un nuevo párrafo al art. 72 de la Constitución Nacional que dice los siguiente

Los proyectos desechados parcialmente sólo podrán ser aprobados en la parte restante, si ella tiene autonomía normativa y su aprobación parcial no alterare la finalidad política ni la unidad del proyecto sancionado por el Congreso. En tal caso tomará intervención la Comisión Bicameral prevista en el inc.23 del art. 86 de ésta Constitución, debiéndose respetar el mismo trámite alli establecido y las mismas consecuencias jurídicas, salvo para el caso de que la Comisión Bicamaral decidiera la aprobación de la parte no vetada, supuesto que requerirá de la mayoría absoluta de los votos de la totalidad de los integrantes de dicha Comisión. Sin la aprobación del Congreso lo dispuesto por el Poder Ejecutivo no generará nunca derechos adquiridos.

Art. 11. Se modifica el art. 55 de la Constitución Nacional de la siguiente forma:

Art. 55. Ambas Cámaras se reunirán en sesiones ordinarias todos los años desde el 1 de marzo hasta el 30 de noviembre. Ellas pueden tambien disponer la prórroga de sus sesiones ordinarias o autoconvocarse a sesiones extraordinarias, potestad que tambien puede ser ejercida por el Presidente de la Nación.

H. CONVENCION NAC. CONSTITUYENTE FOLIO 5

Art. 12. Se agrega dos nuevos párrafos al art. 69 de la Constitución Nacional que dicen lo siguiente:

Las Cámaras Legislativas o la Comisión de enlace bicameral podrán delegar en ~~las~~ las Comisiones especiales el desarrollo de bases legislativas, la reglamentación de un proyecto de ley o el dictado de una medida legislativa. Cumplido el término fijado para cumplir con la delegación, se considerará sancionado lo aprobado en Comisión, si el mismo no fuera observado por alguno de los bloques parlamentarios en el término que fije la reglamentación.

Una Comisión de enlace bicameral estará encargada de compatibilizar los proyectos que hubieran sido adicionados o corregidos por la Cámara revisora y los modificados por la de origen, luego de lo cual el proyecto en trámite pasará a ambas Cámaras del Congreso para su aprobación.

Art. 13 . Se agrega dos nuevos arts. al Capítulo Segundo de la Sección Tercera de la Constitución Nacional que dicen lo siguiente:

Artículo Nuevo. Un Consejo de la Magistratura regulado por una ley orgánica tendrá a su cargo la selección de los magistrados, la iniciación del trámite de su remoción y la administración del Poder Judicial.

El Consejo de la Magistratura estará integrado por dieciseis miembros representativos, en forma igualitaria, de los siguientes sectores: de los diputados nacionales, de los magistrados federales, de los abogados matriculados para actuar ante la Justicia Federal, de los profesores titulares ordinarios de derecho de las Universidades Nacionales y de personalidades del ámbito académico y científico. El procedimiento de selección será el sorteo salvo el caso de los abogados que serán electos. A los diputados se les requerirá para ser incluidos en el sorteo ser universitarios en el ejercicio de la docencia universitaria. Los integrantes del Consejo serán removidos por el mismo procedimiento que los magistrados nacionales.

Artículo Nuevo. El Consejo de la Magistratura tiene las siguientes funciones:

1. Seleccionar mediante concurso público a los postulantes a las magistraturas federales inferiores.

2. Emitir propuestas en dupla vinculantes para el nombramiento de los magistrados indicados en el punto anterior.

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

4. Ejercer la potestad disciplinaria respecto de los magistrados federales, solamente en materia de infracciones a los reglamentos de superintendencia que, respetando el principio de tipicidad, dicte el propio Consejo.

5. Acusar ante el Jurado de Enjuiciamiento a

CONVENCION NAC. CONSTITUYENTE
FOLIO
6

los magistrados de los tribunales inferiores de la Nación a los efectos de su remoción. Dispuesta la acusación el Consejo podrá disponer la suspensión del magistrado sometido a enjuiciamiento.

Art. 14. Se reforma el art. 45 de la Constitución Nacional de la siguiente forma:

Art. 45. Solo a ella ejerce el derecho de acusar ante el Senado al Presidente, Vicepresidente, a los ministros del Poder Ejecutivo, salvo al Jefe de Gabinete, y a los miembros de la Corte Suprema de Justicia de la Nación en las causas de responsabilidad que se intenten contra ellos, por mal desempeño o por delito en el ejercicio de sus funciones. O por crimenes comunes, después, despues de haber conocido de ellos y declarado haber lugar a la formación de causa por mayoría de dos terceras partes de sus miembros presentes.

Los demás jueces serán removidos por las mismas causales, por un Jurado de Enjuiciamiento integrado de la misma forma y por el mismo procedimiento que el Consejo de la Magistratura, pero será designado especialmente para cada juicio.

La remoción de los magistrados de la Ciudad de Buenos Aires se regirá por las mismas reglas hasta tanto se disponga el régimen de autonomía que la gobierne.

Art. 15. Se incorpora un nuevo Capítulo en la Segunda parte, Sección IV que dispone lo siguiente en un nuevo Artículo:

Artículo Nuevo. La Auditoria General de la Nación tendrá a su cargo el control de legalidad, gestión y auditoría de toda la actividad de la Administración Pública y descentralizada, cualquiera fuere su modalidad de organización, salvo los entes autónomos creados por el Congreso cuando contaran con recursos propios, debiendo intervenir en el trámite de aprobación o rechazo de las cuentas de percepción e inversión de los fondos públicos.

La Auditoria es un organismo que goza de autonomía funcional pero depende del Congreso de la Nación quien determinará por ley lo relativo a su organización y funcionamiento. La ley orgánica de la Auditoria deberá ser aprobada por pór mayoría absoluta de los miembros de cada Cámara. La Presidencia de la Auditoría estará a cargo de quien sea propuesto por el bloque legislativo del principal partido de oposición de la Cámara de Diputados del Congreso de la Nación. Dicho funcionario gozará de estabilidad en el cargo, pero podra ser removido por el mismo trámite que los magistrados federales inferiores o revocado en su desempeño a solicitud del primer partido de oposición en la Cámara de Diputados de la Nación, lo haya o no propuesto para su designación.

Art. 16. Se incorpora un nuevo parrafo al art. 68 de la Constitución Nacional que dispone lo siguiente:

Salvo el caso de necesidad y urgencia so-

H. CONVENCION NAC. CONSTITUYENTE
FOLIO 7

lamente el Congreso interviene en las provincias, por tiempo determinado, en los casos previstos en el art. 6 de esta Constitución, o para remover a sus autoridades cuando estas hubieran opuesto resistencia a las medidas ejecutivas dispuestas en cumplimiento de esta Constitución y de las leyes de la Nación. En caso alguno la intervención federal puede ser dispuesta en relación con el Poder Judicial de la provincia.

H. Puiggalari

Humberto PUIGGALARI
CONVENCIONAL CONSTITUYENTE
U.C.R

H. CONVENCION NACIONAL CONSTITUYENTE
8

F U D A M E N T O S

Sr. Presidente

En relación con las modificaciones de la Constitución Nacional habilitadas por el art. 2 de la Ley 24309 a ser introducidas en el art. 2 de la ley 24309 vengo a realizar las siguientes propuestas, todas las cuales parten del concepto de que se encuentran gobernadas por el criterio de que ellas no tienen por objeto dejar de / cumplir el sentido normativo dispuesto por el Congreso en su declaración de necesidad de la reforma de la Constitución contenido en dicho art. 2. Dicha norma que es en sí un sistema normativo integrado, se encuentra gobernado por el objetivo fundamental de la finalidad primcipal colocada como encabezamiento de dicho art. 2, esto es "la atenuación del sistema presidencialista": los demás objetivos se encuentran inordinados con él, como ha sido explicado en nuestro estudio "Qué puede hacer la Convención Constituyente" (Ed. Zavalía, 1994).

Que la finalidad de una norma puede indicar el sentido interpretativo de los órganos encar- encargados de aplicarla -en nuestro caso la H.Convención Constituyente- ha sido la enseñanza histórica de Montesquieu quien, en el "Espíritu de las leyes" ha sostenido que "hay leyes que el legislador ha meditado tan poco que son contrarias al fin mismo que se ha propuesto" (Cap. IV, pag. 356); "no se deben separar las leyes del objeto para el cual se hicieron (Cap. XIII, pag. 356); "tampoco se deben separar las leyes de sus circunstancias" (Cap. XIV); y "y es bueno, a veces, que una ley se corrija a si misma" (Cap. XIV). (El espíritu de las leyes, edición española de Victoriano Suares Editor, Madrid, T.II, 1906).

Paso en consecuencia a especificar mis propuestas de reformas a dicho art. 2, adelantadas, de algún modo, en el estudio de referencia.

I. Creación de un Jefe de Gabinete. Se propone las siguientes reformas al artículo propuesto por el Congreso, con el objeto de perfeccionar la suficiencia institucional del nuevo órgano de gobierno que tendrá a su cargo la administración general del país, asi como de suprimir las contradicciones normativas que el texto propuesto contiene:

1. Corresponde que al Jefe de Gabinete se le otorgue la potestad de reglamentar la legislación administrativa, dejando a cargo del Presidente solamente

H. CONVENCION NAC. CONSTITUYENTE FOLIO 9

la reglamentación de la legislación general. Ello se fundamenta en las siguientes razones

1.1. A partir de que en la nueva Constitución estará prohibida la delegación legislativa, la reglamentación de las leyes ya no podrá ser efectuada como lo ha sido hasta ahora en nuestro pais, una reglamentación que ha implicado por lo general una delegación legislativa de forma tal que el Presidente pudiera llenar los vacios de la ley con la creación de nuevos derechos u obligaciones a favor o a cargo de los habitantes: virtual ejercicio del poder de policía por parte del Presidente (práctica consentida por la Corte Suprema a partir del Caso Delfino, Fallos 148: 430 y numerosa jurisprudencia que ha sido citada en nuestro libro "La potestad legislativa", Zavalía, 1994);

1.2. Si estará prohibida la delegación legislativa en la nueva Constitución, salvo en materia administrativa y de emergencia, los futuros decretos reglamentarios sólo podrán ser decretos ejecutivos y no creadores de nuevos derechos u obligaciones, llenando vacios de la ley, como lo ha sido hasta ahora. En consecuencia, un reglamento ejecutivo es una materia propia del nuevo "jefe administrativo" que tendrá el país, para no contradecir la función que le otorga la Constitución de estar a cargo de la administración general del pais. Tenemos que enfatizar que "la administración general" implica dictar actos administrativos generales, es decir reglamentos, y no sólo actos administrativos individuales.

1.3. Los reglamentos que podrá dictar el Jefe de Gabinete no podran ser solamente los decretos autónomos, es decir los dictados en materia administrativa pero en ausencia de ley, sino también los mismos pero frente a una ley que debe ser reglamentada. Si dichos reglamentos serán solamente ejecutivos y no podrán crear derechos ni obligaciones, ya no se justifica que sea el Presidente el que los dicte pues no se trata de una potestad legislativa para todo el país, sino meramente interna respecto de la Administración. Estas distinciones pueden ser profundizadas en nuestro libro "La Potestad Legislativa", ya citado.

1.4. La lógica que estamos desarrollando nos llevaría a proponer que todos los decretos reglamentarios sean dictados por el Jefe del Gabinete. Sin embargo, puede ser razonable y conveniente que las reglamentaciones de las leyes no administrativas, pero que deban ser aplicadas por el Ejecutivo y que por lo general implican la necesidad de que "por reflejo" de la actuación administrativa crearen obligaciones para la población, precise la intervención del Presidente. Es el caso de la reglamentación de la legislación de emergencia o de reforma del Estado, o el de la reglamentación de una ley general sobre licitación pública, pues en ambos casos se trata de reglamentación de leyes administrativas y generan efectos restrictivos de derechos, por caracter reflejo, que vinculan a la población.

1.5. En cambio, la reglamentación de la legislación administrativa que esté dirigi

H. CONVENCION NAC. CONSTITUYENTE FOLIO 10

da solamente al funcionamiento interno de la Administración, como lo es la ley de ministerios, o la reglamentación de las leyes orgánicas sobre la Administración Pública, no generan efectos reflejos creadores ni limitadores de derechos para la población en general, con lo cual es razonable que el Jefe de Gabinete las reglamente por sí solo, sin intervención del Presidente de la Nación.

De acuerdo con lo expuesto se propone:

A. Agregar al inc. 2 del art. 86 un texto de forma tal que quede redactado del siguiente modo:

"expide las instrucciones y reglamentos que sean necesarios para la ejecución de las leyes de la Nación, cuidando de no alterar su espíritu con excepciones reglamentarias, sin afectar las competencias propias que le están conferidas al Jefe de Gabinete"

B. Modificar el punto 7 de la letra A del art. 2 de la ley 24309 del siguiente modo

"expedir los reglamentos de la legislación administrativa de caracter orgánico y aquellos que fueren necesarios para ejercer las facultades que le atribuye esta Constitución y aquellos que le delegue el Presidente de la Nación".

2. Corresponde que al Jefe de Gabinete se le otorgue la potestad de la iniciativa legislativa en materia administrativa, en razón de que ello es totalmente compatible con la función de dicho funcionario de tener " a su cargo la administración general del país". Diríamos no sólo compatible sino funcional que quien tiene a cargo una función pueda proponer, no disponer, al Congreso la legislación que mejor le permita llevar adelante dicha administración. En tal sentido proponemos incluir un nuevo inciso a las atribuciones del Jefe de Gabinete que diga:

) presentar proyectos de ley en materia administrativa ante cualquiera de las Càmaras del Congreso.

3. Corresponde que el Jefe de Gabinete pueda ser destinatario de la delegación legislativa en materia administrativa, pues ello está omitido en la propuesta del Congreso y resulta contradictorio con la función que se le otorga de estar a cargo de la administración general del pais, además de que omitir esta posibilidad puede resultar altamente perjudicial al desenvolvimiento administrativo, como veremos seguidamente.

3.1. No otorgarle al Jefe de Gabinete la potestad de ser receptor de la delegación administrativa implica negarle a dicho Ministro Jefe una función que vienen desarrollando hasta ahora los Ministros con harta frecuencia. Si no se le otorga ésta facultad al Jefe de Gabinete resultará poner bajo control de la Presidencia de la Nación una ges-

CONVENCION NAC. CONSTITUYENTE
FOLIO
11

tión que ya el Congreso ha considerado propia del nivel minis terial.

3.2. Nuestra propuesta está dirigida a que sea el Jefe de Gabinete el receptor de la delegación le gislativa, pero no los Ministros de cada ramo administrativo, como la ha sido hasta ahora, lo cual debe quedar desechado co mo posibilidad. Pero como el ejercicio de esta potestad debe- ra ser refrendado por el respectivo Ministro del ramo, éste último no se desvinculará de la gestión.

3.3. En consecuencia de lo expuesto se propone la siguiente norma a ser introducida como nueva re dacción del inciso correspondiente de las atribuciones del Jefe de Gabinete, a saber:

Ejercer las funciones y atribuciones que le delegue el Congreso y el Presidente de la Nación, re- solviendo en aucerdo de Gabinete el envio del proyecto de la ley orgánica de Ministerios, del proyecto de presupuesto nacional y de las demás materias que indique el Poder Ejecuti vo o las que él indicare cuando por su importancia lo estime conveniente.

4. En consecuencia de las propues- tas que han sido realizadas, corresponde que la Constitución exija que la potestad legislativa que puede ejercer el Jefe de Gabinete deba ser refrendada por el respectivo Ministro del ramo. De este modo se compatibiliza la nueva institución ministerial con el art. 89 que dispone que los Ministros por si solos no pueden, en ningún caso, tomar resoluciones.

Proponemos la siguiente nueva norma a ser introducida en la Constitución, como inc b, debiendose correr los otros incisos, de la letra A del art. 2 de la ley 24309

"En los casos en que el Jefe de Gabi binete dictara reglamentos, fuere destinatario de la delega- ción legislativa o hiciere uso de su potestad de iniciativa legislativa será necesario el refrendo de sus actos por parte del respectivo Ministro del ramo"

II. La reducción del mandato presi dencial y del vicepresidente con reelección por un solo perio do, considerando el actual mandato presidencial como un solo periodo.

La regla propuesta por el Congreso es precisa solamente en algunas de sus determinaciones, pero no en todas. Han quedado en situación de indeterminación losñ siguientes puntos:

1. Si la prohibición de reelección a más de un solo periodo implica una prohibición absoluta o está permitida la segunda o más reelecciones después de un periodo intermedio tras la primera reelección. En Estados Unidos despues de la primera reelección la prohibición de nue vas reelecciones es absoluta (Enmienda XXII). Lo más razona-

CONVENCION NAC. CONSTITUYENTE
FOLIO
12

ble es seguir este criterio, con el objeto de desalentar el mesianismo salvacionista, propio de los liderazgos caudillistas, lo cual perjudica el recambio de las conducciones políticas tradicionales, muy propios de los paises con subdesarrollo político.

2. Si la prohibición de una segunda reelección alcanza tambien a quien se hizo cargo de la primera presidencia para completar mandato o para quien no ha completado su segunda presidencia. Es conveniente resolver la cuestión en la norma para evitar cuestiones conflictivas de interpretación. Pensamos que la prohibición debe alcanzar a todo aquel que se haya hecho cargo de la Presidencia en forma definitiva, no en forma transitoria, aunque haya completado mandato o haya renunciado al cargo. De lo contrario por aquello de que "hecha la ley, hecha la trampa", se pueden manipular situaciones que terminen desvirtuando el objetivo institucional de la prohibición: el continuismo en el poder por más de dos periodos.

3. Si la prohibición de más de una reelección le alcanza a quien ha ejercido dos periodo como Vicepresidente. En los Estados Unidos ello está aceptado en los hechos (caso Busch) y ha permitido el aprovechamiento de la experiencia en el ejercicio de la vicepresidencia para aquilatar la importancia del escalafonamiento político. En la Argentina los antecedentes históricos marcan que los Vicepresidentes del Carril (gobierno de Urquiza) y Alsina (gobierno de Sarmiento), aspiraron a ser candidatos a Presidente y que no hubieron objeciones constitucionales para ello: luego no se cumplieron sus aspiraciones porque el primero no ganó en el Colegio Electoral y el segundo se murió antes. Pensamos que aprovechar la experiencia de gobierno es importante en la historia práctica de los pueblos, no estando, en este caso, en juego el personalismo que hace objetable la reelección de una misma persona.

En consecuencia de las definiciones que hemos efectuado hacemos la siguiente propuesta de redacción normativa

"El Presidente y el Vicepresidente duran en sus empleos el término de cuatro años, pudiendo el primero ser reelecto una sola vez por el periodo inmediato, sin posibilidad de nueva reelección posterior. Se computarán como periodos completos los asumidos definitivamente para completar mandato y los iniciados y abandonados por renuncia o remoción. El ejercicio de dos o más Vicepresidencias continuadas no impide que su titular se electo Presidente."

La regla que considera el actual mandato presidencial como un primer periodo a los efectos de la reelección debe ir en el texto constitucional como clausula transitoria. La clausula transitoria deberá decir

"El mandato del actual presidente de la Nación se considerará como el primer periodo a los efectos de la reelección permitida por el art. 77 de esta Constitución".

H. CONVENCION NAC. CONSTITUYENTE
FOLIO 13

III. Decretos de necesidad y urgencia y promulgación parcial de las leyes.

A los efectos de cumplir en forma efectiva la atenuación de los poderes del Presidente, cual es el objetivo fundamental del nucleo de coincidencias básicas, y de hacer explícito el "comun acuerdo" manifestado en el segundo párrafo del punto f del punto G del art. 2 de la ley 24309, según el cual se ha resuelto excluir reformas tendientes a introducir la sanción tácita, tanto de proyectos de leyes de necesidad y urgente tratamiento, como de casos de proyectos de leyes aprobados en una de las Cámaras, se hace necesario que la reforma defina dos cosas:

1. El término que tendrá la Comisión Bicameral para expedirse, tanto en relación con los decretos de necesidad y urgencia, como en relación con la propuesta de promulgación parcial que le haga el Presidente. En ambos casos es razonable utilizar el término de sesenta días, pudiendo el Presidente utilizar el trámite de urgente tratamiento de las leyes con el objeto de acortar dicho término.

2. La declaración de necesidad de la reforma ha tomado la precaución de exigir que las "circunstancias excepcionales" habilitantes de la posibilidad de que el Ejecutivo disponga decretos de necesidad y urgencia deben producir la "imposibilidad de seguir los trámites ordinarios previstos por la Constitución". Pareciera que el Gobierno no tiene en claro cual es el alcance normativo de dicha prescripción, porque debiendola respetar aun antes de estar sancionada como regla constitucional porque la ha consentido en el acuerdo institucional, en cambio la viola groseramente cuando deroga recientemente por decreto el art 40 de la ley de reforma previsional que establece la garantía del Banco Nacion sobre la "administración de fondos de jubilaciones y pensiones": justamente el art. de la ley que, luego de consensuado, permitió conseguri los votos suficientes de la oposición para poder sancionar la ley en diputados. Frente a tal demostración de extralimitación la letra de la Constitución debe ser muy clara y establecer que cuando se habla de la "imposibilidad de seguir los trámites ordinarios previstos por la Constitución"" se trata de una imposibilidad funcional y no de una imposibilidad política: la imposibilidad política del Congreso no puede habilitar la potestad política legislativa del Ejecutivo. Es por ello que proponemos el siguiente texto en la Constitución reformada:

"Cuando circunstancias excepcionales hicieren imposible seguir los trámites ordinarios para la formación y sanción de las leyes, es decir cuando no se tratare de una imposibilidad política, el ejercicio de atribuciones propias del Congreso por razones de necesidad y urgencia será decidido en acuerdo general de Ministros, con el refrendo del Jefe de Gabinete y de los restantes Ministros"

3. Debe establecerse que si se produce la hipótesis de rechazo tácito de ambos actos legislativos, la pretención por parte del Ejecutivo de que continue

H. CONVENCION NAC. CONSTITUYENTE
FOLIO 14

la vigencia del decreto de necesidad y urgencia, asi como la de promulgar parcialmente una ley decaida por rechazo ficto de la Comisión Bicameral, estáran sujetas a la nulidad absota en la instancia judicial.

Corresponde destacar que, si alguna duda queda acerca de que la Declaración de necesidad de la reforma no ha dejado cerrado el tema sobre el rechazo ficto de los decretos de necesidad y urgencia, no está impedido dicho procedimiento, sino abierto a la decisión final de la Convención Constituyente: asi se desprende de las "confesiones" efectuadas por Alberto García Lema en su reciente libro "La reforma por dentro" (Planeta, 1994, pag. 205). Otro tema importante es resolver qué efectos producirá el rechazo ficto de estos decretos, sobre todo en relación con los derechos adquiridos: como se trata de proteger la buena fe de quienes han adquirido derechos como consecuencia de un decreto de necesidad y urgencia, y la estabilidad jurídica es un valor de primer orden en el sistema jurídico, la Constitución debe proteger la adquisición de los derechos como consecuencia de un decreto de necesidad y urgencia caido al no haber sido ratificado por el Congreso.

Nos encontramos en la necesidad de señalar que no hay razón alguna para preferir el sistema de aprobación tácita del decreto de necesidad y urgencia y desechar el rechazo ficto, en caso del silencio del Congreso. Si el justicialismo inciste en esta posición, sustentada por sus representantes en la ronda de negociaciones compatibilizadoras del acuerdo insitucional, lo que está haciendo es institucionalizando el mesianismo gubernamental del Presidente: solamente él puede individualizar una situación de excepción que justifique el ejercicio de potestades legislativas del Ejecutivo; se presume que el Congreso sufre de miopía institucional o que no está integrado por hombres de tan altura cívica o inspirados de grandeza nacional que van a preperir el colapso a la solución contenida en el decreto de necesidad. Severo agravio a los representantes del pueblo: considerarlos virtualmente como enemigos potenciales de la patria que no van a convalidar un decreto legislativo para salvar al pais de una grave situación de emergencia. No fue esa la posición del justicialismo cuando ratificó el decreto que instaló el plan austral, ni el comportamiento del radicalismo cuando colaboró dando quorum y votando en general las leyes de reforma del Estado y de emergencia económica, aunque disintiera en múltiples aspectos del texto finalmente sancionado que no voto pero que colaboró a aprobar por responsabilidad patriotica y nacional.

Finalmente consideramos que no corresponde que el Ejecutivo conserve el poder de veto ni del rechazo ni de la aprobación De acuerdo con estas consideraciones proponemos la siguiente redacción normativa:

En el agregado propuesto al inc. 23 del art. 86, como agregado al tercer apartado un texto que diga:

"Si la Comisión Bicameral no se expide en el término de sesenta dias el decreto de necesidad y ur-

H. CONVENCION NAC. CONSTITUYENTE
FOLIO
15

gencia perderá su validez y la pretención de ser aplicado en sede administrativa o judicial determinará su nulidad absoluta en esta última jurisdicción. En tal caso, la pérdida de validez del decreto no afectará los derechos que hubieran sido adquiridos de buena fe".

4. Como la Comisión Bicameral tendrá que disponer de potestades legislativas propias, pues de lo contrario su intervención quedaría limitada a mera productora de despachos de comisión, alargando el trámite legislativo de un modo contradictorio con la finalidad proclamada por la Declaración de necesidad de la reforma de "agilizar el trámite de discusión y sanción de las leyes", será necesario que en la Constitución se precise su conformación. En tal sentido lo más apropiado es que a la exigencia de que se "respeten las proporciones de las minorías" (letra a, del punto G del art. 2 de la Declaración) debe agregarse que los representantes de los diversos bloques que integren dicha Comisión deberán disponer de un voto ponderado equivalente al numero de legisladores de cada bloque. De tal forma la Comisión Bicameral será una virtual Asamblea Legislativa representativa del Congreso de la Nación, con legitimación suficiente para legislar.

No corresponde que el Ejecutivo pueda vetar el rechazo por el Congreso del decreto de necesidad y urgencia dictado por aquel, ni tampoco su aprobación con modificaciones. El rechazo no puede vetarlo porque un acto de control no puede ser soslayado, a partir de exigirle mayoría especial de dos tercios al Congreso para poder rechazar un decreto legislativo de caracter excepcional. Tampoco podrá vetar una modificación a lo dispuesto por el Ejecutivo porque es de presu presumir que sin dicha modificación el Congreso no hubiera aprobado el decreto de necesidad y urgencia: es decir que no se trata de una norma escindible ni autonómica susceptible de promulgación. La norma que proponemos al efecto es la siguiente:

"La Comisión Bicameral estará integrada por legisladores de ambas Cámaras del Congreso, con representación igualitaria de cada Cámara, debiéndose integrar con todos los bloques políticos que las forman. Los bloques no podrán estar integrados por menos del 3% de cada cuerpo. Los representantes de cada bloque dispondrán de un voto ponderado equivalente al número de legisladores que los conforman. Las decisiones se tomarán por separado por los representantes de cada Camara hasta lograr en cada una de ellas la mayoría necesaria para adoptar una decisión válida. El Ejecutivo no podrá vetar ni el rechazo del decreto de necesidad y urgencia ni su aprobación con moficiaciones"

Como en relación con la promulgación parcial de las leyes la propuesta del Congreso dispone que sea de aplicación el mismo procedimiento previsto para los decretos de necesidad y urgencia. Con ello no basta a nuestro juicio para conseguir el mismo resultado buscado, debido a que si bien la Declaración de necesidad establece que "las partes no observadas sólo podrán ser promulgadas si constituyen porciones escindibles del texto primitivo y su aprobación parcial no alterare el espíritu ni la unidad del proyecto san

H. CONVENCION NAC. CONSTITUYENTE
FOLIO
16

cionado por el Congreso" dicho texto da lugar a equívocos y resulta insuficiente, a tenor del siguiente análisis:

1. Hablar de "porciones escindibles" resulta equívoco, porque "escindible" puede ser un parrafo de un artículo de la ley, desde el punto de vista gramatical, y no serlo desde el punto de vista de la autonomía normativa requerida para que pueda tener autosuficiencia jurídica con prescindencia del texto vetado. Es por ello preferible que la regla a ser incluida exija que las partes no observadas tengan autonomía normativa suficiente y su aprobación parcial no alterare la finalidad política ni la unidad del proyecto sancionado por el Congreso. Se prefiere hablar de "finalidad política" y no de espíritu, porque es la primera la que debe ser preservada, dado que el espíritu sólo es posible de ser concretado a partir de la definición de la finalidad de la ley (Conf. Montesquieu en el Espíritu de las leyes). Recordamos el caso reciente de una ley de presupuesto que disponía asignaciones de fondos con finalidad específica, es decir la creación de fondo de afectación patrimonial con afectación específica, vetado parcialmente por el Ejecutivo solamente en relación con la afectación del fondo y promulgándose la ley en todo lo restante; resultado: el Ejecutivo se quedó con el Fondo patrimonial para el uso discrecional al cual quisiera aplicarlo, violando la finalidad política que tuvo en cuenta el Congreso para crearlo. Esta demasía debe ser materia de control por parte, tanto del Congreso como de los jueces, a partir de la nueva regulación constitucinal.

Como propuesta adjunta podemos sugerir que la reforma del art. 70 haga expresa referencia al inc 23 del art. 86 para evitar equívocos interpretativos y precisar que el trámite de las aprobaciones parciales debe ser el mismo previsto para los decretos de necesidad y urgencia: es decir debe pasar por la Comisión Bicameral y estar sujeto a la nulidad judicial en caso de extralimitación por parte del Ejecutivo.

2. Otra cuestión muy importante es la referida a la mayoría especial que debe precisar la Comisión Bicameral para dar por aprobada la aprobación parcial. Nos parece conveniente exigir la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de la Comisión Bicameral -con voto ponderado equivale al pleno de ambas Cámaras- porque como se trata de de un acto de control por parte del Congreso, en relación con una potestad legislativa que, en principio no tiene el Ejecutivo, hay que evitar que sean las mayorías del partido gobernante las que ejerzan, en forma exclusiva, dicho control.

En consecuencia de lo expuesto proponemos las siguiente norma:

"Los proyectos desechados parcialmente sólo podrán ser aprobados en la parte restante, si ella tiene autonomía normativa y su aprobación parcial no alterare la finalidad política ni la unidad del proyecto sancionado por el Congreso. En tal caso tomará intervención la Comisión Bicameral prevista en el inc. 23 del art. 86 de esta Constitución, debiendose respetar el mismo trámite allí establecido y las mismas consecuencias jurídicas, salvo para el caso de que

H. CONVENCION NAC. CONSTITUYENTE FOJO 17

la Comisión Bicameral decidiera la aprobación de la parte no vetada, supuesto que requerirá de la mayoría absoluta de los votos de la totalidad de los integrantes de dicha Comisión. Sin la aprobación del Congreso lo dispuesto por el Poder Ejecutivo no generará nunca derechos adquiridos."

IV. La legislación delegada

Ya tratamos con anterioridad la propuesta de que el Jefe de Gabinete reciba la potestad de ejercer legislación delegada por parte del Congreso. Como la propuesta del Congreso dispone que dichos decretos -la Constitución española los denomina decretos legislativos (art 85) criterio que puede ser adoptado por la Constitución argentina, para diferenciarlos de los decretos de necesidad y urgencia- se hayan sujetos al control de la comisión bicameral permanente mencionada en el apartado anterior (es decir la que regula los decretos de necesidad y urgencia), corresponde que el texto constitucional disponga que a los decretos legislativos le será aplicado el mismo trámite previsto para los de necesidad y urgencia. Otra cuestión importante a ser prevista en el texto constitucional es que los decretos legislativos deben respetar los límites que les fije la legislación de bases que autoriza la legislación delegada: es importante tomar en cuenta la experiencia de la delegación legislativa en España que se lleva a cabo a partir de leyes de bases.

El texto que se propone va como segunda parte del segundo párrafo del acapite que regula la legislación delegada y es el siguiente:

Es necesario el refrendo del Jefe de Gabinete para el dictado de decretos por el Poder Ejecutivo que ejerzan facultades delegadas por el Congreso. Esos decretos sujetos al control de la Comisión Bicameral permanente encargada de considerar los decretos de necesidad y urgencia y deberán respetar los límites fijados en la legislación de bases que autoriza la legislación delegada.

V. Extensión de las sesiones ordinarias del Congreso.

Resultaría incomprensible dejar pasar esta oportunidad de la reforma de la Constitución Nacional sin funcionalizar la posibilidad de que el Congreso se autoconvoque a sesiones extraordinarias y prorrogue el periodo de las ordinarias. Esto siempre lo hemos considerado como una potestad irrenunciable del Congreso, en un sistema republicano congresialista y no hiperpresidencialista, como el que nos ha gobernado hasta nuestros días. Si estuviera en receso el Congreso y murieran en un accidente el Presidente y el Vicepresidente, nadie podría convocar a extraordinarias al Congreso si estamos a la rígida interpretación vigente. Todo un absurdo. Es por ello que se propone la siguente regulación en el nuevo texto de la Constitución:

"Ambas Cámaras se reunirán en sesiones ordinarias todos los años desde el 1 de marzo hasta el 30 de

noviembre. Ellas pueden tambien dispoenr la prórroga de sus sesiones ordinarias o autoconvocarse a sesiones extraordinarias, potestad que tamboien puede ser ejercida por el Presidente de la Nación."

VI. Reducción a tres las intervenciones posibles de las Cámaras.

En este punto nuestra observación principal consiste en objetar la conveniencia de introducir en el trámite de sanción de las leyes el mecanismo de la mayoría simple, como lo hace la propuesta del Congreso. Si hasta hoy eran necesarios al menos 65 votos de Diputados y 18 del Senado para sancionar una ley, con la reforma podrá hacerse solamente con 35 votos de Diputados o 10 del Senado, o aun menos, permitiendo que un sector minoritario de los legisladores le introduzca modificaciones al texto legal. Esto marca una contradicción, porque, a estar a la propuesta del Congreso, la mayoría simple está prevista solamente para la sanción de las adiciones o enmiendas que introduzca la Cámara revisora, de forma tal que es necesario una mayoría menor para revisar que para disponer la primera sanción. Lo lógico es incrementar las mayorías necesarias para el caso de introducir modificaciones, y no rebajarlas, porque las modificaciones pueden desnaturalizar totalmente el proyecto original, que ha necesitado mayoría absoluta, y ello ser posible por mayoría simple en ambas Cámaras, de forma tal que lo que no pudo conseguir una minoría durante el primer tratamiento en la Cámara de origen si lo puede conseguir en el segundo tratamiento, habilitada por la mayoría simple de la Cámara revisora. Se trata de un claro predominio de las minorías sobre las mayorías, cuando lo lógico es que predominen mayorias agravadas sobre mayorías menores.

De todos modos en el proyecto no se dice en forma explicita que para la primera sanción se precisa la mayoría absoluta de los miembros de ambas Cámaras, lo cual habra que explicitarlo para evitar enojosas cuestiones de interpretación.

Si bien es cierto que el texto del punto c) de la letra G del art. 2 viene prácticamente cerrado en su redacción, si en esta se encuentran contradicciones como las que acabamos de señalar, las cuales, además, no son compatibles con el objetivo rector de todo el artículo , como lo es "la atenuación del sistema presidencial" -normalmente los poderes del Presidente van a ser mayores si sus proyectos pueden ser sancionadas con la mayoría simple- no resultara dificil sostener que la Convención se encuentra habilitada para suprimir la mayoría simple como recaudo suficiente para sancionar un texto legal. Además será conveniente disponer en el texto de la Constitución un regla con el siguiente contenido:

"Ningun 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 un proyecto que hubiere tenido origen en ella y luego hubiere sido adicionado o enmendado en la Cámara de

CONVENCION NACIONAL CONSTITUYENTE
FOLIO 18

revisora. La Cámara de origen podrá por mayoría absoluta aprobar el proyecto con las adiciones o correcciones introducidas o mediante insistencia en la redacción originaria. En el caso de que las adiciones o correcciones hubieran sido realizadas por la revisora con la mayoría de las dos terceras partes, la de origen precisará tambien dicha mayoría especial para insistir en la redacción originaria. En ambos casos, concluido el trámite, el proyecto pasará al Ejecutivo para su promulgación."

"Para adoptar decisiones válidas la Asamblea Legislativa y cada una de las Cámaras del Congreso deberán obtener la mayoría absoluta de los votos de los miembros presentes en las deliberaciones, salvo en los casos en que por esta Constitución se exija una mayoría especial"

VI. Procedimientos 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.

La propuesta del Congreso se ha inspirado en un proyecto del Diputado Vanossi (T.P.89) donde además de estar previsto que el Congreso Nacional pueda aprobar en general una ley, delegando en Comisiones la aprobación en particular, tambien dispone que se podrán dictar leyes de bases a ser aprobadas en general, con el objeto de ser reglamentadas. En nuestro proyecto de reforma solamente previmos el dictado en comisión de "leyes medida", es decir aquellas que sin tener caracter general o recurrente solo resuelven cuestiones o casos individuales, legislación usualmente utilizada en gestiones administrativas (pensiones, subsidios, expropiaciones, compraventas de bienes públicos, obras públicas, monumentos, actos de control de gestiones públicas, autorizaciones de endeudamientos públicos, entre muchos otros casos): de este modo seguimos la linea reformista que aconsejamos, y fuera aceptada, para el texto constitucional de San Juan. Pensamos que las propuestas no son incompatibles y que además integran casos de delegación diferentes que amplían el campo de utilización de este procedimiento.

No será conveniente exigir que sea el Congreso quien dispone la delegación legislativa a las Comisiones parlamentarias, como lo prevé el proyecto Vanossi, por que la Asamblea Legislativa suele ser de muy pesado funcionamiento. Una manera muy concreta de dificultar grandemente la legislación en comisión. Más práctico será autorizar que cada Cámara legislativa pueda aprobar en general una ley o dictar las bases legislativas de una delegación reglamentaria o disponer directamente una delegación de una ley medida. Tambien resultará muy funcional que sea la Comisión Bicameral prevista quien pueda disponer, en relación con las comisiones permanentes de ambas Cámaras, las referidas delegaciones legislativas. La propuesta normativa es la siguiente:

Las Cámaras legislativas o la Comisión de enlace bicameral podrán delegar en sus Comisiones especializadas el desarrollo de bases legislativas, la reglamentación de un proyecto de ley o el dictado de una medida legisla

H. CONVENCION CONSTITUYENTE FOLIO 20

tiva. Cumplido el término fijado para cumplir con la delegación se considerára sancionado lo aprobado en Comisión, si el mismo no fuera observado por alguno de los bloques parlamentarios en el término que fije la reglamentación.

En relación con la compatibilización de posiciones de las Cámaras por comisiones de enlace bicameral consideramos que es allí donde se podrá facilitar la compatibilización entre ambas Cámaras de las modificiaciones introducidas por la Cámara revisora y subsanar los inconvenientes que hoy producen la imposibilidad de que la Cámara de origen introduzca modificaciones al texto revisado por la Cámara revisora. Nuestro proyecto normativo es el siguiente:

Una Comisión de enlace bicameral estará encargada de compatibilizar los proyectos que hubieran sido adicionados o corregidos por la Cámara revisora y los mofificados por la de origen, luego de lo cual el proyecto en trámi trámite pasará a ambas Camaras del Congreso para su aprobación.

VII. El Consejo de la Magistratura

Hay muchas indeterminaciones en la Declaración de necesidad de la reforma en esta materia. Por de pronto no se ha precisado la integración de dicho cuerpo y no resulta conveniente que el tema vaya a la ley ordinaria, ámbito donde el poder político puede terminar disponiendo un sistema que el constituyente quiere evitar: la politización del poder judicial. Para evitar dicho resultado negativo es que haremos las siguientes consideraciones y propuestas:

1. Que se establezca en el texto constitucional la expresa prohibición al Poder Ejecutivo de intervenir en la designación de los integrantes del Consejo de la Magistratura. El Ejecutivo ya tiene su cuota de particpación en la designación de los jueces cuando puede elegir entre la dupla o terna que le proponga el Consejo para solicitar luego el correspondiente acuerdo del Senado.

2. Que la representación de los cuatro sectores previstos en la Declaración sea igualitaria -es una manera de cumplir con la propuesta del Congreso que habla de "procurar el equilibrio" entre aquellos-, porque la igualdad integra mejor los intereses y valores de dichos sectores y evita que la potenciación de uno de ellos, sobre todo en el caso de los magistrados, termine con el síndrome de la corporativización del Poder Judicial, una de las enfermedades que hay que evitar.

3. Que salvo en el caso de los representantes de los abogados, en los otros tres casos se utilice el método del sorteo, en razón de que éste procedimiento es el que mejor garantiza la despolitización del trámite de selección, ello siempre y cuando quienes tengan derecho a integrar el cuerpo dentro del cual se va a llevar a cabo el sorteo, tenga un nivel suficiente de idoneidad media que garantice la objetividad y calidad de la selección. De este modo el sorteo garantiza tanto la despolitización como la idoneidad de

H. CONVERCION NAC. CONSTITUYENTE
FOLIO
21

la selección del Consejo, porque a partir de la equivalencia de antecedentes todos son candidatos naturales y no operadores políticos de grupos o lineas que, a tenor de una tendencia negativa de nuestra práctica politica, actuan como grupos cerrados, se corporatizan y tambien burocratizan.

El método es utilizado en la Provincia de Buenos Aires para integrar el Jurado de Enjuiciamiento de los magistrados provinciales, pero se aplica sólo en la selección de los legisladores, que además tienen que ser abogados, y de los abogados, que además deben reunir las condiciones para ser conjueces, porque los magistrados no tienen representación en el Jurado, salvo que es presidido por el Presidente de la Suprema Corte de la Provincia (art. 172). Nuestra propuesta sería la siguiente:

3.1. Que los magistrados sean sorteados entre los miembros de las Cámaras Federales de todo el país. De este modo esta calificada la idoneidad, pues es de suponer que la mayor experiencia de los Camaristas, en relación con los magistrados de primera instancia, garantiza el postulado de idoneidad. El sorteo impide la politización de la selección.

3.2. Que los legisladores sean sorteados entre los diputados -el Senado ya tiene su cuota de intervención en la designación de los jueces cuando presta su acuerdo- con la condición de que sean abogados (igual que en la Provincia de Buenos Aires). Una alternativa dirigida a mejorar la idoneidad general del grupo de pertenencia es que además de abogados los legisladores sean profesores universitarios. El sorteo despolitiza la selección e impide que el partido mayoritario o dominante en la Cámara vaya a operar políticamente en la selección de los jueces y en la administración del Poder Judicial, que es un poder que, entre otras funciones jurisdiccionales, tiene la de controlar al Gobierno.

3.3. Que los abogados sean elegidos entre el padrón de todos los matriculados para actuar ante la Justicia Federal del pais, por elección directa y sistema de lista incompleta, para dar representación a las minorias. El sorteo en este caso no cabe, pues la realidad de la matrícula no garantiza la idoneidad suficiente. En la Provincia de Buenos Aires se ha apelado a la exigencia de tener las calidades de los conjueces, lo cual lleva a un acto de preselección discrecional por parte Suprema Corte de la Provincia.

3.4. Que los Académicos o científicos sean sorteados entre los Profesores Titulares Ordinarios de todas las Facultades de Derechos del pais. Está garantizada tanto la idoneidad mínima y no se politiza la selección.

La normativa que proponemos que recogen las consideraciones anteriores es la siguiente:

"El Consejo de la Magistratura estará integrado por dieciseis miembros representativos, en forma igualitaria, de los siguientes sectores: de los diputados nacionales, de los magistrados federales, de los abogados matriculados para actuar ante la Justicia Federal, de los pro

CONVENCION NAC. CONSTITUYENTE
FOLIO
22

fesores titulares ordinarios de derecho de las Universidades Nacionales y de personalidades del ámbito académico y científico. El procedimiento de selección será el sorteo salvo el caso de los abogados que serán electos. A los diputados se les requerirá para ser incluidos en el sorteo, ser universitarios en ejercicio de la docencia universitaria. Los integrantes del Consejo serán removidos por el procedimiento que los magistrados nacionales.

4. La Declaración de necesidad de la reforma no ha previsto el procedimiento de remoción de los miembros del Consejo de la Magistratura. Consideramos que dicha previsión no puede estar ausente del texto constitucional, porque la instancia de remoción dispuesta por el Congreso en la ley orgánica que se dicte, puede ser utilizada por los poderes constituidos para desvirtuar o perjudicar la necesaria independencia que tiene que tener el Consejo. Tambien consideramos que el procedimiento de remoción no puede ser otro que el previsto para remover a las magistrados nacionales a través de un Jurado de Enjuiciamiento.

5. Una cuestión que merece especial consideración es la referida a que el Consejo de la Magistratura ejerza facultades disciplinarias, tal como lo prevé la Declaración del Congreso. Actualmente esta potestad la ejerce en relación con los magistrados federales, acotada a cuestiones de superintendencia, la Corte Suprema. Pensamos que este es el único ámbito donde podrá el Consejode la Magistratura ejercer potestad disciplinaria, debiéndose establecer en forma expresa que ello deberá hacerse respetando el principio de la tipicidad penal. Pero tambien podrá el Consejo de la Magistratura, en su condición de acusador de magistrados ante el Jurado de Enjuiciamiento, suspender provisoriamente al magistrado enjuiciado, para evitar que la sociedad deba quedar sometida a la jurisdicción de un juez que se encuentra bajo sospecha de responsabilidad en su desempeño. Debe quedar excluida de la potestad disciplinaria del Consejo la que corresponda ser ejercida en relación con los funcionarios y empleados del Poder Judicial. En consecuencia de lo expuesto nosotros proponemos la siguiente norma alternativa a los puntos 4 y 5 de la letra H del art. 2 de la Declaración:

"4.Ejercer la potestad disciplinaria respecto de los magistrados federales, solamente en materia de infracciones a los reglamentos de superintendencia que, respetando el principio de tipicidad, dicte el propio Consejo"

"5.Acusar ante el Jurado de Enjuiciamiento a los magistrados de los tribunales inferiores de la Nación a los efectos de su remoción. Dispuesta la acusación el Consejo podrá disponer la suspensión del magistrado sometido a enjuiciamiento".

6. El gran tema omitido por la Declaración ha sido consagrar la autarquia del Poder Judicial. Sin bolsa y sin espada no hay independencia del Poder Judicial: lo dijo Jay en el Federalista. Si realmente queremos la indeindependencia del Poder Judicial para controlar al poder público instalado en el Gobierno no hay otro camino que consagrar su autarquia, es decir la previsión de que cuente con

CONVENCION NACIONAL CONSTITUYENTE 23

recursos propios, en el texto constitucional. El convencional electo Hector Masnatta defendió tambien ésta posición en un panel que integramos, convocado por la Universidad Notarial Argentina (estuvieron tambien los Convencionales Garcia Lema y Hitters quienes no coincidieron con Masnatta). Sostuvo Masnatta que no estando el tema habilitado en el nucleo de coincidencias básicas, si lo estaba en los incisos 7 y 17 del art 67, cuya actualización se encuentra habilitada por el art. 3 de la Declaración de necesidad de la reforma. Compartimos la posición del convencional Masnatta, pues hace mucho tiempo que hemos sostenido que sin autarquía el Poder Judicial es una dependencia del poder político.

VIII. El Jurado de Enjuiciamiento de magistrados.

En éste tema la Declaración no ha establecido ni como se integra el Jurado, ni quien lo elige, ni tampoco si hay instancia de remoción de sus miembros. Demasiadas indeterminaciones de caracter organizacional. Es por ello que pensamos que en este tema la Constitución no puede omitir precisiones, definiendo quien eligirá al Jurado, como se integrará y el tema de la remoción. Pensamos que no hay razón para que los criterios que prevalezcan en relación con la constitución del Consejo de la Magistratura no deban ser tomados en cuenta para integrar al Jurado de Enjuiciamiento. Sus funciones son equivalentes y, por lo tanto, si hay acuerdo en la configuración del primero no puede haber discenso en la del segundo. Eso es lo que proponemos. Con la expresa salvedad de que en relación con la remoción de los integrantes del Jurado de Enjuiciamiento, como su gestión debe ser configurada ad hoc, para cada caso, lo conveniente es que la responsabilidad de sus miembros sólo quede establecida en el ámbito penal y no en el institucional de su desempeño. Es por ello que la norma que proponemos es la siguiente:

"El Jurado de Enjuiciamiento estará integrado de la misma forma y por el mismo procedimiento que el Consejo de la Magistratura, pero será designado especialmente para cada juicio."

IX. La Auditoría General de la Nación

En este tan importante tema vinculado con el control de la gestión pública, la única observación que podemes hacer es que se ha omitido lo concerniente a la remoción del Auditor General. Tambien creemos que debe existir un Jurado de Enjuiciamiento, integrado de forma equivalente al que juzgará a los magistrados, para hacerse cargo de las causales de su remoción. Pero, además, consideramos muy importante tener en cuenta que un controlador de tanta trascendencia para la suerte institucional de la República, debera estar sometido no sólo al control jurisdiccional del Jurado de Enjuiciamiento, sino al control político de quienes lo han instituido. Proponemos, en consecuencia, que siendo responsabilidad del principal partido de opsición la de instituir al Auditor General, tambien debe serlo la posibilidad de revocarle en el ejercicio de su cargo. De este modo si bien no le damos periodicidad al ejercicio del cargo, tampoco consideramos que corresponda hacerlo inamovible. La revo-

H. CONVENCION NAC. CONSTITUYENTE FOLIO 24

catoria de este órgano de control debe estar a disposición del principal partido de oposición en la Cámara de Diputados del Congreso de la NAción, lo haya o no propuesto para su designación. De acuerdo con estas ideas proponemos la siguiente norma a ser includia en el texto constitucional:

"La Autoría General de la Nación tendrá a su cargo el control de la legalidad, gestión y auditoría de toda la actividad de la Administración pública y descentralizada, cualquiera fuere su modalidad de organización, cualquiera fuera su modalidad de organización, salvo los entes autónomos creados por el Congreso cuando contaran con recursos propios, debiendo intervenir en el trámite de aprobación o rechazo de las cuentas de percepción e inversión de los fondos públicos.

La Auditoría es un organismo que goza de autonomía pero depende del Congreso de la Nación quien determinará por ley lo relativo a su organización y funcionamiento. La ley orgánica de la Auditoria deberá ser aprobada por mayoria absoluta de los miembros de cada Cámara. "La presidencia de la Auditoría General estará a cargo de quien sea propuesto por el bloque legislativo del principal partido de oposición de la Cámara de Diputados del Congreso de la Nación. Dicho funcionario gozara de estabilidad en el cargo, pero podrá ser removido por el mismo trámite que los magistrados federales inferiores o revocado en su desempeño a solicitud del primer partido de oposición en la Cámara de Diputados, lo haya o no propuesto para su designación.

X. La intervención federal.

En nuestro libro "Qué puede hacer la Convención Constituyente" hemos definido nuestra propuesta en este tema. Alli sostuvimos que habiendo la Declaración afirmado la potestad del Congreso para declarar la intervención federal, no debió haber resuelto el caso del receso como una circunstancia habilitante de la potestad interventora del Ejecutivo. Lo propio hubiera sido prescindir de la hipótesis del receso y apelar, solamente, a la hipótesis de necesidad y urgencia, remitiendo al trámite constitucional previsto para tales circunstancias. Propusimos tambien suprimir del art. 6 C.N. la intervención dirigida a "restablecer la forma republicana de gobierno", aunque reconocemos que el tema no está expresamente habilitado, porque dicho art. 6 no lo ha previsto el Congreso reformar. En cambio se propone la intervención frente al incumplimiento por parte de los gobiernos provincia les tanto de la Constitución, de las leyes de la Nación y de las medidas ejecutivas que a tal efecto dictare el Gobierno Nacional. Esto permitirá una intervención federal por razones económicas, cuando las provincias no den cumplimiento al pacto fiscal, en tanto dicho incumplimiento produzca desequilibrios en sus economías locales, con perjuicio para la economía general del país. Por éste último lado puede entenderse que, estando habilitada la reforma del sistema de coparticipación federal impositiva en el art. 3 de la Declaración, nadie puede negar que los mecanismos de control para lograr el correcto funcionamiento del sistema fiscal tambien han sido habilitados por el Congreso para su consideración en la reforma; además, como de la finalidad de la Declaración, al regu-

de algún modo, en el estudio de referencia.

lar el tema de la intervención, [illegible]
del C[illegible]
aquello que la Convención considere apropiado para proteger la
dicha autonomía debe considerarse como habilitado para ser reformado.

Tambien es importante disponer que la intervención federal debe ser siempre por tiempo determinado , no debiendo exceder el tiempoo que resultare indispensable para la restauración del orden consitucional de la provincia afectada. De acuerdo con lo que llevamos dicho proponemos el siguiente texto para ser incorporado en la reforma:

"Salvo caso de necesidad y urgencia solamente el Congreso interviene en las provincias, por tiempo determinado, en los casos previstos en el art. 6 de esta Constitución, o para remover a sus autoridades cuando estas hubieran opuesto resistencia a las medidas ejecutivas dispuestas en cumplimiento de esta Constitución y de las leyes de la Nación. En caso alguno la intervención federal puede ser dispuesta en relación con el Poder Judicial de la Provincia.

De acuerdo con lo que hemos expuesto -Sr. Presidente- hacemos la siguiente propuesta de reforma de la Constitución Nacional

Humberto Quiroga Lavié
Convencional Constituyente
U.C.R.