

*En la ciudad de Santa Fe, a los 7 días del mes de julio de 1994,
se reúne la Comisión de Coincidencias Básicas.*

Siendo las 10 y 30 dice él:

Sr. PRESIDENTE (Jaroslavsky).- Esta Presidencia da por iniciada la reunión, concediéndole la palabra al señor convencional Cornet.

Sr. CORNET.- Señor presidente: reproduciendo las palabras que pronunciara aquí el convencional Natale en su comienzo, cuando tuvimos que abordar el tema en cuestión, diré que nosotros hubiéramos preferido mil veces que quedara como está, que no se introduzca ni se constitucionalice el decreto de necesidad y urgencia. ¿Por qué? Porque para los liberales es muy claro establecer fronteras bien delimitadas entre las atribuciones del Poder Ejecutivo y el Parlamento.

Dentro de la organización republicana entendemos que el parlamento es el órgano político que representa por excelencia la soberanía popular. Por eso, señor presidente, frente a la distributiva que es un tema contemplado por el Núcleo de Coincidencias Básicas, nos parece que en lugar de quedarnos con la negativa rotunda de la incorporación del tema, es mejor intentar ofrecer una fórmula agravada para que quien ejerza el Poder Ejecutivo de aquí en más, por cien años por lo menos, sepa que debe recurrir la menor cantidad de veces posible a este sistema de excepción, que es el de gobernar con decretos de necesidad y urgencia.

En razón de lo expresado proponemos la redacción del nuevo inciso del artículo 86 que a continuación leeré y comentaré: "No podrá en ningún caso, bajo pena de nulidad absoluta e insanable y de servir de antecedente para el juicio político, dictar disposiciones de carácter legislativo que reúnan materia penal tributaria, electoral, del régimen de los partidos políticos, del funcionamiento de los mecanismos y órganos de garantía y control o de los derechos personalísimos."

Aquí me detengo en este punto del proyecto de mi partido, señor presidente, porque el miércoles en horas de la tarde se hicieron algunas observaciones atinadas. Aquí se limita el proyecto solamente al caso penal tributario electoral y de régimen de los partidos políticos y se dejan afuera los campos laboral, civil y financiero. ¿Quién nos dice a nosotros que de aquí en el futuro cualquier presidente no introduzca modificaciones al Código Civil? Nosotros, los argentinos, que tenemos un sistema civilista excelente que parte de la norma 1197 del Código Civil, sabemos que el contrato entre las partes es ley para ella misma. ¿Quién nos dice a nosotros que el día de mañana -ya hubo en estos últimos diez años algunos que aducían las obligaciones a través de un decreto- el presidente no se tiene, incluso, a cambiar el régimen del contrato matrimonial porque es una materia que no está prohibida, como expresamente lo dice el Núcleo de Coincidencias Básicas? Eso es peligroso y lleno de inseguridad, señor presidente.

En el estado de derecho hay dos valores que siempre tenemos que reafirmar: la certeza y la seguridad jurídicas. No podemos dejar dudas en el campo del Derecho. En cierta oportunidad pude encontrar un juez federal valiente en la provincia de Córdoba. Había un decreto que prorrogaba por seis meses las imposiciones bancarias en moneda extranjera; a mí me tocó actuar como abogado, patrocinando a un sujeto que tenía en el Banco de la Nación Argentina una imposición en dólares. Fuimos al Juzgado Federal N° 1 de la ciudad de Córdoba, a cargo del doctor Rodríguez Villafañe y conseguimos el amparo, frente a un avance del Poder Ejecutivo que interfería en el campo financiero. La Cámara confirmó el amparo que habíamos interpuesto en el caso "Wellington contra el Estado Nacional".

Ahora, con este decreto, con esta posibilidad de gobernar con decretos de necesidad y urgencia ese amparo no correrá más, porque entra en el campo financiero y aquí le estamos dando la posibilidad al titular del Poder Ejecutivo que en esta materia, que está excluida de los

temas penales, tributarios, electorales, de régimen de los partidos políticos, pueda gobernar a través de decretos. Por eso nosotros hemos ampliado los mecanismos de control y de protección de los derechos personalísimos.

Sigo con otro problema. Se expresa: "...cuando circunstancias excepcionales..." Es verdad, reconocemos que hay momentos en la historia, en la gestión de gobierno, en que el titular del Poder Ejecutivo, por no contar inmediatamente con la colaboración del Poder Legislativo, necesita apelar a este modo excepcional. Por eso, nuestro proyecto dice "...cuando circunstancias excepcionales hicieran imposible recurrir a los trámites ordinarios previstos por esta Constitución para obtener decisiones legislativas, en ejercicio de funciones propias del Congreso, por razones de necesidad y urgencia, será decidido en acuerdo de ministros...". Somos coherentes porque nos oponemos a la figura del jefe de gabinete. Luego expresamos: "...deberá dar cuenta al Congreso dentro de los tres días de la firma del decreto respectivo..." Aquí introducimos plazo. Encontramos que el modo en que está redactada la propuesta del pacto -y con todo respeto lo digo- lo notamos flojo. No está el plazo fatal. Yo también en mi provincia soy legislador, conozco la opinión del "cajoneo" o el ritmo que el Parlamento muchas veces le quiere imponer a los proyectos. Aquí se dijo bien que cuando existe voluntad política de sacar adelante una ley la ley sale, pero cuando no hay voluntad política, por razones siempre atendibles de disenso entre el partido que gobierna y la oposición, conocemos también el ritmo que tienen en el seno del Parlamento determinadas leyes.

Cuando no se colocan plazos fatales, se corre el riesgo de que la incertidumbre y la inseguridad se consagren. Nosotros establecemos que cuando el Ejecutivo haya apelado a esta medida de excepción, tenga un plazo fatal de tres días para comunicar al Parlamento que ha adoptado una medida por esta vía excepcional. Decimos: "...expresando en detalle las razones de la necesidad y urgencia que lo llevaron a ejercerlo. Si el Congreso no lo ratifica dentro de los sesenta días subsiguientes, los decretos perderán vigencia." Nos parece que aquí radica nuestro disenso con la redacción del proyecto del pacto, ya que si bien ahí hablan de que la Cámara tendrá que tratarlo preferentemente, cuando no hay plazo creemos que se crea incertidumbre. Cuando hay un plazo fatal, se obliga al Ejecutivo y se obliga también al Parlamento para que sea rápido en los efectos frente a la medida adoptada que pueden vulnerar derechos personalísimos que nosotros tenemos que tutelar. Dice "los decretos perderán vigencia..." El Congreso deberá regular por ley las relaciones jurídicas nacidas durante la vigencia del decreto y aunque omitió hacerlo, siempre serán respetados los derechos adquiridos.

Es en este aspecto que nosotros hemos querido contribuir con esta norma, con dos cosas que creo fundamentales y que las subrayo: evitar la tendencia de hacer del decreto de necesidad y urgencia un *modus operandi* para el Ejecutivo, porque el Poder Ejecutivo, con la primera parte de nuestro proyecto, sabrá y -como dijo aquí el convencional Ibarra, el martes a la tarde- donde hizo un repaso análogo de los decretos de necesidad y urgencia y dio como ejemplo que se había autorizado la realización de una carrera de automovilismo en los bosques de Palermo a través de un decreto de necesidad y urgencia. Si el gobernante de turno apelará a este *Modus Operandi*, que él sepa que si hace de eso una competencia permanente, habitual, con el Parlamento, tendrá un motivo para que el Congreso le inicie juicio político. Insisto, que todo lo que hace a la responsabilidad del gobernante, cuando el gobernante es un hombre respetuoso de la ley no le puede molestar, es como sucede con las penas de los contratos, cuando hay voluntad de cumplir, si no se cumple voy a pagar el triple del impuesto de la tasa de interés del Banco de la ciudad de Córdoba y no me interesa porque sé que voy a cumplir, pero me molesta cuando se que anticipadamente voy a ser tramposo en el cumplimiento de mis obligaciones. Cualquier cláusula que agrave la responsabilidad del gobernante, cuando éste es un hombre serio y correcto no le puede molestar. Insisto en poner plazos al mecanismo y no como dice el proyecto del oficialismo, que el tema será enviado a una comisión bicameral permanente, conozco muy bien lo que son las comisiones bicamerales, porque en la provincia de Córdoba tenemos comisiones bicamerales de seguimiento a la transformación del Estado.

El proyecto del oficialismo dice: "...esta comisión elevará un dictamen en un plazo de diez días al plenario de cada Cámara con su posterior tratamiento y tiene que expedirse de inmediato..." Este término inmediato, cuando no existen plazos, pueden ser tres días, treinta días, seis meses, realmente es vago y crea inseguridad, a nosotros nos hubiera gustado poner plazos.

Señor Presidente, pasaré a continuación al segundo punto. Escuché al doctor García Lema, en una exposición muy buena, decir que en el proyecto original del Justicialismo no se habían previstos mecanismos por la Convención por parte del reglamento, mejor dicho se había previsto la aprobación ficta, sino eran dictadas las leyes en un plazo determinado, yo le digo a ustedes que no me voy a molestar, porque en el artículo 115° de la Constitución Provincial de Córdoba tenemos la aprobación ficta de las leyes.

Yo pertenezco a la oposición -y en esto soy honesto- nunca me he sentido corrido por la vaina del partido oficialista. La aprobación ficta de las leyes nos obliga a los diputados, cuando se envía un proyecto de ley, a trabajar con mayor empeño, jamás y aquí están presentes otros diputados constituyentes por la Provincia de Córdoba, podrán decir -y si no estoy acertado en lo que digo me lo desmientan- la oposición en la Provincia de Córdoba se ha puesto detrás de las cortinas a espiar, o que no quiso entrar al recinto de la Cámara de Diputados para no dejarle número al partido oficialista. Siempre damos la cara, señor presidente, mi bloque y los otros bloques de la oposición, porque sabemos que todos los días los legisladores tenemos que rendir un examen permanente ante el tribunal más severo, que es el pueblo. Entonces la aprobación ficta a mí no me molesta, nunca me he sentido molesto en mi Cuerpo frente al oficialismo por la aprobación ficta de las leyes porque eso nos obliga a trabajar ni nos consideramos la oposición, como somos minoría, a una mayoría absoluta que tiene el partido gobernante en mi provincia, ni nos sentimos avasallados cuando discutimos proyectos de ley, los discutimos siempre. No imponemos nuestra voluntad, pero el pueblo conoce los debates y razones que se argumentan. En última instancia eso es lo importante para poder juzgar, por parte del pueblo, a los representantes que integran el Poder Legislativo.

Entonces proponemos un mecanismo que, para no hacer largo y robar tiempo a esta Convención, lo dejo a consideración de aquellos que tengan interés de leer la propuesta del doctor Camerat respecto a este punto.

Por último, la facultad de veto. A nosotros esa facultad de veto también nos molesta. Nos molesta porque generalmente, exagerando algo, con el veto, con los decretos de necesidad y urgencia, tal como está redactado en forma ligera en el proyecto del pacto, casi estaríamos perfilando no sé si un gobierno republicano o una monarquía, porque estamos entregando al príncipe o al primero, es decir, al que gobierna, la suma del poder, y eso no es bueno.

Creo que el sistema republicano es sabio, si no, no hay división de poderes. Hay división de funciones y no de poderes, con límites claros y perfiles netos para que cada uno sepa hasta dónde llega su competencia, porque si no, cada uno de los poderes del Estado tiene competencia respecto de los demás.

Por eso insisto e invito a que los suscribientes del pacto reflexionen y adviertan esta propuesta respecto de los decretos de necesidad y urgencia, de agravar la responsabilidad del gobernante, que es bueno y no apunta a meter discordia en el pacto, al contrario, tómenlo como una colaboración nuestra y sobre todo para que nos carguemos en nuestra conciencia para el futuro que estamos generando un Poder Ejecutivo con poderes que a ningún hombre democrático le gusta que tenga. Preservemos el poder del Parlamento y sobre todo transmitamos para el futuro y advirtamos bien que aquel que tenga tentación de caer en la fácil, porque siempre en la historia política de la humanidad quienes detentan el Ejecutivo caen en la tentación de poner oídos sordos al Parlamento, que es el órgano de la soberanía popular, pero cuando se agravan las circunstancias y su responsabilidad, nosotros estaremos marcando un

andarivel para que aquel que gobierne sepa que cuando la ley no se respeta, el castigo que va a sufrir por parte de la Constitución será severo.

Sr. PRESIDENTE (Jaroslavsky) - ¿Señor convencional, le permite una interrupción al convencional Parente?

-Asentimiento.

Sr. PARENTE - Con todo respeto, señor convencional, le agradezco la posibilidad de interrumpirlo. Me gustaría, si es posible, en su enjundiosa e ilustrada intervención, que hiciera una caracterización por lo menos sobre los 300 decretos dictados oportunamente, no tengo la cifra exacta.

Sr. BARCESAT - Son 308, a diciembre de 1993.

Sr. PARENTE - Exacto, se han dictado 308 decretos desde el 8 de julio de 1989 y se ha dicho recién por parte de todos los expositores que esto ha constituido un exceso evidente, calificado duramente desde nuestro sector por el doctor Ortiz Pellegrini.

Ahora, yo quiero saber, ya que existen innumerables pedidos de juicio político en la Cámara de Diputados de la Nación por esas razones en contra del presidente de la Nación o en contra de alguno de sus ministros desde el año 1989 hasta la fecha, si esto provoca tanta preocupación en el partido al cual usted pertenece. Con todo respeto y frente al reclamo que usted hace, quiero que me diga ¿cuántos pedidos de juicio político han iniciado la Unión de Centro Democrático?

Sr. CORNET.-Yo le quiero aclarar algo. Yo pertenezco a un partido que tiene rótulo nacional, pero nunca me muevo de mi provincia. Soy fundamentalmente un legislador provincial y muy cordobés, ¿me interpreta? Así que esa pregunta no la puedo responder, porque no conozco lo que hacen los diputados de la Unión de Centro Democrático en contra de ellos, sí conozco lo que hacemos los cinco diputados que integramos el bloque de diputados provinciales de la Unión de Centro Democrático de la Cámara de Diputados de Córdoba.

Sr. PARENTE.- Para su tranquilidad le digo que no hay ningún pedido de juicio político de este bloque de la Unión de Centro Democrático...

Sr. CORNET.- Entonces algo salió mal. Además, señor convencional, y ya que me pregunta eso le voy a responder. Tal como están las cosas, señor presidente, tal como está definida la Constitución da lugar al pedido de juicio político porque no permite hacer del decreto de necesidad y urgencia un hábito reiterado en el gobernador. Por eso mismo, en el proyecto que tenemos el doctor Kammerath y yo -que somos los únicos convencionales de la Unión de Centro Democrático y que además somos de Córdoba- queremos que quede claro, porque cuando uno reitera una norma, no está demás que quede claro, que el que caiga en esta tentación sabe que va a incurrir en el riesgo del juicio político. Por eso nosotros insistimos. Disculpe que no haya podido satisfacer su curiosidad, porque yo mismo no lo sé contestar porque lo ignoro. Ahora si fuera diputado nacional tendría la respuesta...

Sr. PARENTE.- El doctor Kammerath es diputado nacional.

Sr. CORNET.- No conozco si él ha pedido o no algún juicio político...

En esos términos, yo exhorto a los pactistas que lo que abunda no daña, señor presidente, que tengan en cuenta nuestra sugerencia de subrayar el pedido de juicio político y de agravar la responsabilidad futura de los gobernantes, porque esto no tiene nombre propio, después tiene que pensarlo al que le corresponde, pero debe saber que habremos dejado tranquila

nuestra conciencia de que la responsabilidad es de los gobernantes a quienes le estamos dando la ocasión de que si cae en tentación de gobernar de este modo sepa que va a ver agravada su responsabilidad.

Sr. AGUIRRE.- Pido la palabra.

En relación al tema que se está debatiendo, particularmente sobre los decretos de necesidad y urgencia desde el MODIN no tenemos miedo, o no nos asustamos frente a este tipo de legislación. Lo que si nos preocupa es la mala legislación que se haga de este asunto.

El proyecto de la mayoría empieza en el primer párrafo con un principio general que dice que "El Poder Ejecutivo no podrá en ningún caso bajo pena de nulidad absoluta e insanable emitir disposiciones de carácter legislativo.", después plantea una excepción, al decir "...solamente cuando circunstancias excepcionales...", etcétera, etcétera, etcétera...

Resulta que después por la vía de la excepción, la excepción se convierte en un principio general y el principio general en una excepción. Y por qué digo esto. Quién caracteriza esto de que "solamente cuando circunstancias excepcionales hicieran imposible seguir los trámites ordinarios". Cuando digo esto, solicito o apelo al sentido común de la mayoría, y digo apelar al sentido común porque si es verdad que aquí se quiere con esta disposición y con esta excepción perfeccionar el equilibrio de poderes, atenuar el sistema presidencialista, modernizar y fortalecer el Congreso, si aprobáramos esto estaríamos haciendo todo lo contrario.

¿Quién caracteriza de excepcional las circunstancias? Yo voy a responder a esto. El presidente es quien lo hace, vale decir, una persona sin ninguna norma constitucional o legal que indique qué es lo excepcional o qué es lo habitual, está caracterizando en ese sentido una determinada circunstancia, lo que debería hacerlo con acuerdo de ministros. Pero aquí estamos en un régimen que no es otro que el presidencialista y si el ministro no caracteriza como el presidente a las circunstancias de excepcionales, el presidente le da las gracias y nombra a otro.

El presidente también debe tener en cuenta al jefe de ministros para hacer la caracterización de excepcionalidad de las circunstancias, pero resulta que por la discusión del debate que hemos tenido aquí por el proyecto de la mayoría, a este jefe de ministros también lo remueve el presidente, de tal manera que si aquel tuviese la audacia de decirle al primer mandatario que el momento no es una circunstancia excepcional, éste también lo removería.

En consecuencia, para dictar decretos de necesidad y urgencia el presidente caracteriza las circunstancias como excepcionales y los dicta, no teniendo en cuenta al Congreso para ello. De allí en más, dicta gran cantidad de decretos sobre diferentes materias, excepción que después vamos a ver.

Vale decir que en principio, por lo menos, la excepción hace tan permisivo el tratamiento de los decretos de necesidad y urgencia que quizás lo más cercano a esta permisividad que se le otorga al presidente para dictarlos se pueda encontrar en el ejemplo de la Constitución Chilena, prolijada por Augusto Pinochet que tuvo una absoluta falta de respeto por los mecanismos institucionales, democráticos y republicanos del vecino país. Y aún así en el artículo 61 de la Constitución Chilena de 1980 se establece que el presidente tendrá que pedir autorización al Congreso para dictar decretos que tengan fuerza de ley, o sea que en principio la Constitución Chilena plantea una dificultad aún mayor que la que tiene hasta el momento - según la reforma que se propone la mayoría- el presidente argentino.

Ocurre que después esa permisividad chilena es absoluta porque una vez que el presidente obtiene la autorización del Congreso para dictarlos, durante un año puede estar haciéndolo sobre una cantidad impensable de materias. Es un mal ejemplo copiar o imitar el

permisivismo chileno en este país donde la fuerza mayoritaria se presume democrática y republicana. Pero estamos, sin embargo, concediéndole aún más facultades al presidente de las que actualmente tiene, porque le estaríamos dando rango constitucional a esos decretos de necesidad y urgencia, sin limitación en ese sentido, para caracterizar las circunstancias sin autorización de ninguna forma.

Para fundar la posibilidad de legislar constitucionalmente sobre estos decretos de necesidad y urgencia se ha citado aquí a la Constitución Francesa que, en definitiva, no creo que tenga directamente que ver con esta cuestión. Pero la Carta Magna de Francia establece para los casos en que el presidente va a ejercer algunas facultades que no forman parte del ejercicio habitual, ciertas limitaciones interesantísimas, cuando dice: "Cuando las instituciones de la República e independencia de la Nación, la integridad de su territorio y el cumplimiento de sus compromisos internacionales estén amenazados de una manera grave o inmediata y el funcionamiento regular de los poderes públicos constitucionales esté interrumpido, el presidente de la República tomará las medidas exigidas..." Vale decir que no se refiere a un momento excepcional -según el artículo 16 de la Constitución Francesa de 1958-, no dice que porque el presidente caracteriza como excepcional determinado momento histórico va a empezar a adoptar medidas que no forman parte de sus facultades habituales, sino que lo caracteriza y lo define y no se puede escapar fácilmente el actual presidente de Francia de lo que establece la Constitución, agregándose que deberá informar en un mensaje a la Nación, etcétera.

Las constituciones española y alemana, cuando hablan de la emergencia legislativa, también caracterizan, especifican, en qué momento se puede dar esa emergencia. Entonces, después, el Poder Ejecutivo podrá dictar decretos, si no de necesidad y urgencia, pero sí que tengan fuerza de ley. Pero aquí lo único que se dice es que las circunstancias deben ser excepcionales y no se definen; el único que las define es el presidente en acuerdo de ministros que él "per se" puede remover. En consecuencia, no le ponemos ninguna limitación a esta facultad constitucional que va a tener el presidente de la Nación. En vez de atenuar el sistema presidencialista, obviamente, desde este punto de vista estamos robusteciéndolo, y no colaborando con la celeridad en el proceso de sanción de las leyes, sino que de un sistema republicano derivamos a un sistema absolutista.

Un segundo aspecto es el siguiente: que no se trata de materia penal, tributaria, electoral o del régimen de los partidos políticos, pero sí se puede tratar de materia laboral, de derechos sociales o de régimen de familia. En nuestro proyecto planteamos que esas materias no pueden ser modificadas por decretos de necesidad y urgencia. En materia laboral, son conocidas todas las conquistas laborales que durante 70 u 80 años han costado muchísimas y dolorosas luchas a los argentinos, e incluso numerosas muertes, pero resulta ser que el presidente considera luego que hay circunstancias excepcionales -que aquí vamos a vivir indudablemente ya que hay una balanza comercial peligrosamente endeudada, como se publicó ayer en el diario Clarín, hay una inflación que empieza a moverse peligrosamente, y en definitiva cualquier circunstancia es caracterizada como excepcional- y puede modificar la legislación laboral mediante decretos de necesidad y urgencia.

El día martes próximo pasado estuvo un conocido dirigente sindical de la Argentina reclamando a algunos bloques que no se incorpore la materia laboral a los decretos de necesidad y urgencia. Es así que el tema de la flexibilización laboral y la invocada necesidad de ajustar el cinturón y quitar derechos sociales a los trabajadores argentinos, está haciendo que en nuestro proyecto no se incluya esta materia.

Por otro lado, en nuestro proyecto decimos que el régimen de familia no puede verse afectado por decretos de necesidad y urgencia. Es sabido, la cantidad de conflictos y discusiones que en el país ha traído la cuestión del divorcio, si somos divorcistas o no, y resulta ser que por una circunstancia excepcional el presidente puede hacer desaparecer la posibilidad de divorciarse o no, simplemente porque él considera que la circunstancia es excepcional.

En síntesis, en primer término tenemos las circunstancias excepcionales; en segundo término la materia, y en tercer lugar, esta ley especial que establece el proyecto de reforma, una ley especial sancionada por la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de cada Cámara regulará el tratamiento y los alcances de la intervención del Congreso ¿por qué dice así? Porque el jefe de ministros deberá comunicar a una comisión bicameral permanente toda una reglamentación de necesidad y urgencia. La comisión bicameral permanente tiene que informar a ambas Cámaras del Congreso cuáles son los trámites y los alcances de la intervención del Congreso, no lo sabemos porque no está establecido en la norma constitucional. Vale decir que nosotros lo dejamos librado a lo que impulse el Congreso, a la ley que impulse el Congreso.

Este Presidente de la Nación que sacó la friolera de trescientos decretos de necesidad y urgencia, muchísimos decretos de necesidad y urgencia, que nada tienen que ver con la necesidad y la urgencia. ¿Este mismo Presidente va a decir cuáles son los alcances de la intervención del Congreso? pero nosotros decimos que el Congreso debe tratar los decretos de necesidad y no estamos de acuerdo con la aprobación tácita por parte del Congreso, pero sí coincidimos en acotar las facultades del Presidente de la Nación y que sea el Congreso el que apruebe o rechace.

Estoy leyendo: "... una ley especial sancionada con la mayoría absoluta de los miembros de la Cámara regule el trámite y los alcances de la intervención del Congreso..." ¿Por qué no decimos cuál es el trámite que va a tener que desarrollar el Congreso? porque aquí no lo dice. Si es verdad que nosotros queremos atenuar el sistema presidencialista, potenciar la acción del Congreso, limitar las facultades del Presidente, el Congreso entonces debería ratificar o rectificar o bien quitarle validez a los decretos de necesidad y urgencia. Tengamos presente que hay materia que no puede ser objeto de tratamiento por la vía de los decretos de necesidad y urgencia. A mi modo de ver es fundamental que se establezcan cuáles son los alcances de la intervención del Congreso y cuál es el trámite mediante el cual el Congreso va a intervenir en los decretos de necesidad y urgencia.

Sr. PRESIDENTE (Jaroslavsky).- El señor convencional Lorenzo, le pide una interrupción, se la concede señor convencional.

Sr. AGUIRRE.-Si, señor presidente.

Sr. LORENZO.- Quiero hacer una pregunta, porque no alcanzo a comprender su argumentación. Evidentemente la defensa tiene que ver con no restarle facultades al Congreso de la Nación, nosotros entendemos lo mismo, creemos que en última instancia es el Congreso el que deba dirimir estas cuestiones, ahora bien, ¿no existe una contradicción, al desconfiar de la posibilidad de la reglamentación con mayorías especiales como lo prevé el artículo del propio Congreso?

Sr. AGUIRRE.- No existe tal desconfianza, pero por qué no decir cuál es el alcance de la intervención del Congreso, por aquí pasa la cuestión. No quieren que pase por el Congreso, pero sí por la comisión bicameral, sino los decretos de necesidad y urgencia tendrían que pasar por el Congreso y aprobarse o rechazarse y se terminó el problema.

Sr. ORTIZ PELEGRINI.- Lo que sucede, señor convencional, es que usted no leyó la ley.

Sr. AGUIRRE.- Estoy leyendo la ley especial que hizo usted con los integrantes de su bancada y ¿es obligatorio que esté de acuerdo con lo que está redactado aquí?

Sr. LORENZO.- Yo tengo una gran desconfianza hacia lo que van a hacer los representantes del Congreso, creo que eso se advierte en todo estos discursos.

Sr. PRESIDENTE (Jaroslavsky).- Tiene la palabra el señor convencional Ibarra.

Sr. IBARRA - No sé si desconfianza pero me parece absolutamente legítimo si el Parlamento toleró pasivamente que le robaran sus atribuciones en más de 300 decretos de necesidad y urgencia. Bien puede ser que no tengamos la confianza, no sé si llamarlo desconfianza, pero también resigna sus facultades al dictar esta ley, lo cual parece lógico, porque si hubiéramos tenido un Parlamento que permanentemente hubiera reivindicado sus facultades, que se hubiera opuesto políticamente a este avasallamiento de atribuciones, hoy diríamos, bueno, confío en el Parlamento. Por el contrario, tenemos un Parlamento pasivo y tolerante con esta usurpación de facultades, que bien merece que sean reguladas por esta Convención por la Constitución, por esta ley que insisto, queda librado...

Sr. LORENZO - La discusión pasa por si el Parlamento funciona o sirve o no, o sea que la Convención sí puede y el Parlamento no.

Sr. ZAFFARONI - La desconfianza no es nuestra, la desconfianza viene del legislador de 1853 en el artículo 29º, que sería un acto de desconfianza del Parlamento, es una obligación que el Parlamento asuma sus funciones y no las delegue.

Sr. LORENZO - Son facultades extraordinarias porque él no se las delega.

Sr. AGUIRRE - Yo le tengo tanta desconfianza al presidente actual como al Parlamento actual. El presidente ha dictado más de 300 decretos de necesidad y urgencia. ¿Le tengo que tener desconfianza en este sentido o no? Si no lo hiciera sería un ingenuo absoluto, porque ya se ha hecho, esta es la historia que estamos viviendo, no me refiero al presidente del 2014 o el de 1910, me refiero a este presidente que dictó esta cantidad de decretos, y me refiero a este Parlamento que aprobó y aceptó todo.

Este Congreso le votó la ley de reforma del Estado, la ley de emergencia económica, este Parlamento es el mismo donde un miembro de la Unión Cívica Radical, el señor Marcelo Stubrin decía "Le hemos concedido al presidente de la Nación la suma del poder público." Lo declaró en los diarios Marcelo Stubrin, él decía estas cosas. Estos son los legisladores de este Parlamento, que han aprobado lo que ha dicho el presidente. Nadie dice nada y el presidente decreta de todo, en consecuencia, tengo -quizás- más confianza en esta Convención.

Además no creo que sean incapaces los convencionales para atender a este asunto. En consecuencia, la intervención del Congreso y los alcances que esto debe tener, deben estar contemplados y redactados por esta Convención Nacional Constituyente, que es en definitiva la que modifica la Constitución.

A los decretos de necesidad y urgencia se les quiere dar rango constitucional y debe ser la Convención la que atienda ese problema.

Sr. CONESA - Señor presidente, desde el Frente Grande creemos firmemente en la división de los poderes, en el sistema de pesos y contrapesos, en el equilibrio de los poderes, y creemos más en la necesaria armonía entre los poderes que en la confrontación permanente. La confrontación permanente creo que nos lleva a algunos dislates que hemos visto en estos últimos años, por eso creo en la armonía, y tienen que estar perfectamente bien regladas y normadas las atribuciones de los poderes.

Esto de la necesidad y urgencia o de la emergencia es algo que en los últimos tiempos ha sido moneda corriente y en Jujuy, a manera de ejemplo, allá en una provincia pequeña, donde se visualiza menor los defectos y las virtudes, entramos ya en el sexto año de emergencia. Yo creo que el vivir de emergencia en emergencia revela, por un lado, la incapacidad de los administradores y de los gobernantes y, por otro, que la excepción se ha caracterizado ya como

norma, y mucho tienen que ver con la emergencia los decretos de necesidad y urgencia porque están directamente entrelazados.

Por eso reitero que creemos firmemente en la división de los poderes. Estas facultades de cada uno deben estar regladas principalmente por la Constitución en lo fundamental. Luego viene la tarea legislativa. Esto debe ser lo normal. Entremos en la armonía más que en la confrontación.

Miguel Ángel Ekmekdian hablando sobre el tema en un artículo que publicó "El Cronista" el 5 de mayo de 1994, caracteriza a los decretos de necesidad y urgencia como decreto-leyes y dice que no tienen fundamentación constitucional alguna. Por el contrario, la doctrina que defiende su validez se basa en el conocido concepto de la emergencia insuperable o del estado de necesidad, es decir, en una cuestión de hecho que interpreta discrecionalmente el que manda, o sea, en general, el Poder Ejecutivo, el poder administrador.

Luego agrega este tratadista que con el abuso de esta práctica ilegal, ahora convalidada jurisprudencialmente, se ha llegado a los decretos de conveniencia vestidos como decretos de necesidad y urgencia, a punto tal que los decreto-leyes son vistos ya como productos normales del sistema, hiriendo así de muerte -me animo a afirmar- al sistema republicano. Finalmente agrega que estos decretos de necesidad y urgencia son el caballo de Troya de la República. Para mayor perjuicio, los inspiradores de la reforma constitucional en ciernes, pretenden incorporarlos al texto constitucional dañando así de muerte a la República.

Esta es una opinión válida que hay que tener en cuenta. Nuestro colega, el convencional Zaffaroni -si me permite lo voy a citar,...está presente- en un artículo que publicó "Clarín" el 20 de mayo de 1994 también precisa que "la necesidad es la Celestina de todas las libertades...Hitler, Stalin y todos los autócratas invocaron siempre la necesidad", y después agrega "...la Corte Suprema ha dicho que eso es constitucional... -en el famoso caso Peralta...porque el Congreso no trabaja".

Creo que acá hay una verdadera afirmación que ni él, ni yo, ni ninguno de los que estamos acá presentes podemos aceptar, porque no es sólo del doctor Zaffaroni si no que es una realidad que parece caracteriza ahora a la doctrina sobre el tema de la necesidad y urgencia o la legislación delegada. Los legisladores no trabajan, los legisladores son inútiles. Les voy a leer concretamente algunas doctrinas del derecho comparado para que vean que esta realidad se debe a que los legisladores no tienen los medios o las legislaturas o el Congreso Nacional no tienen los asesores técnicos porque muchas de estas materias, sobre todo las que hacen a la promoción económica necesitan de conocimientos especiales. Entonces el Congreso no tiene asesores. Creo que a esto lo tenemos que desterrar definitivamente y el Congreso debe cumplir con sus deberes, como los otros poderes en armonía. Tiene que tener asesores, no puede evadir las responsabilidades. Lo voy a citar porque realmente me ha llamado mucho la atención en el estudio de este tema, sobre todo cuando tratábamos de la legislación delegada que es el inciso b) de este apartado que estamos tratando. Por ejemplo Linares Quintana dice "...que la ineptitud de los cuerpos legislativos numerosos, heterogéneos y fragmentados por el espíritu partidario transfieren la lentitud a los métodos legislativos, que es lo que justifica en definitiva los decretos de necesidad y urgencia..."

Creo que esta argumentación es por el absurdo. El deber ser del Congreso, tenemos que ver lo que debe ser y tenemos que asumir la responsabilidad como constituyentes, como legisladores y como miembros del Poder Ejecutivo o del Poder Judicial.

Aquí lo que se deriva indefinidamente son las responsabilidades; los hombres que hacen política a veces no las asumen. Gómez Acebo también reitera este concepto y justifica la delegación, diciendo: "...por el gran volumen que ha adquirido la legislación como consecuencia del moderno intervencionismo que tiende constantemente a ampliar la esfera de competencia del

Estado, por cuya razón el Parlamento se siente impotente, incluso fisiológicamente, para examinar y aprobar todos los proyectos de ley que le serían sometidos por el gobierno, de seguirse el procedimiento legislativo ordinario". Creo que este es también otro argumento por el absurdo. El Parlamento debe tener todos los medios para cumplir con su función esencial.

Cavalcanti fundamenta la institución en la ineficiencia del órgano legislativo para realizar todas sus tareas y, en particular, cuando se trata de materias técnicas que escapan a la competencia de los legisladores.

Como vemos, los argumentos que se dan para justificar estas instituciones son un poco las fallas de los hombres y de las mismas instituciones, en vez de la asunción de responsabilidades por parte de los hombres que hacen política y que componen esas corporaciones, como el Parlamento. Entonces, yo creo que estos argumentos tienen que quedar definitivamente atrás. No podemos consentirlos porque en esto va nuestra propia responsabilidad.

Linares Quintana cuando habla de esta legislación delegada que tiene íntima vinculación con los decretos de necesidad y urgencia dice así: "De lo que no existe duda -como veremos luego- es que de aceptarse la posibilidad de que el órgano legislativo transfiera válidamente al órgano ejecutivo facultades que le son específicamente inherentes, admítase simultánea y forzosamente la desaparición del fundamental principio de la división de los poderes que sigue siendo reputado como la columna vertebral del gobierno constitucional que reconoce como finalidad suprema y última la garantía de la libertad y dignidad del hombre." Y luego agrega: "Y es por ello que quienes se esfuerzan en exponer argumentos y razones que a su juicio justifican la delegación de las funciones legislativas se equivocan en el planteamiento. Lo que en realidad deberían hacer es sostener, lisa y llanamente, la inconveniencia o la superación por la realidad política de la división y control recíproco de los poderes gubernativos. Seguros estamos de que quienes aún creen en la división de los poderes, al menos si su fe es sincera, no pueden lógicamente y congruentemente sostener la procedencia de la delegación del Poder Legislativo que en el hecho comporta su más concreta negación, abriendo la puerta a la destrucción de la libertad humana."

Hay muchas citas más que las vamos a reservar para el plenario porque entendemos que la doctrina comparada y también la jurisprudencia en el derecho comparado internacional son importantes para comprender la verdadera dimensión y la gravedad del tema sobre el que estamos trabajando.

Desde Fuerza Republicana hemos presentado un proyecto sobre este tema en particular en el Congreso de la Nación y un proyecto del que es promotor el doctor López de Zavalía, firmado además por numerosos diputados de distintas extracciones políticas.

Ahora en la Convención Constituyente vamos a hacer un esfuerzo, precisamente sobre la base de estos principios que hemos expuesto. No consentimos que el Parlamento o el Congreso de la Nación, pueda ser inútil, que no tenga los medios o que los legisladores carezcan de la idoneidad suficiente. No lo queremos consentir, por eso vamos a hacer una concesión muy importante, y en esto hay alguna coincidencia con el despacho de la mayoría, sin perjuicio de que el principio fundamental también lo consagramos.

"El Poder Ejecutivo no podrá bajo pena de nulidad absoluta e insanable emitir disposiciones de carácter legislativo..." Ese es el principio general, pero porque creemos en las instituciones republicanas pensamos que esta materia debe ser regulada en particular por el Congreso, contrariamente a lo que sostuvo el colega del MODIN. "...una ley especial determinará las circunstancias de excepción que imposibiliten observar los trámites ordinarios previstos por esta Constitución y la instrumentación a cumplimentar para el ejercicio de atribuciones propias del Congreso por razones de necesidad y urgencia. La calificación de

necesidad y urgencia será materia judicializable." Esto es muy importante. Es materia judicializable porque hay numerosos decretos calificados como de necesidad y urgencia, donde por su naturaleza, la cuestión planteada como de necesidad y urgencia no es tal. Esto lo hemos visto en muchos de los 308 decretos a que hace referencia el convencional por el Frente Grande y además lo publicó la revista jurídica El Derecho en un extenso artículo. Aquí se sienta el principio general pero se remite a la ley. ¿Por qué? Porque es más fácil -en todo caso si nos equivocamos- modificar una ley que la Constitución. Pero creo que la ley debe regular acabadamente las causas y hechos que pueden calificar la necesidad y urgencia. Creo que es algo propio de la ley. Si colocamos esto en la Constitución, creo que podemos arbitrariamente excluir algunas materias o algunas causas o circunstancias que se den en el futuro. Por eso decimos que es más importante y más sabio que la norma sea muy concreta y que deje al Poder Legislativo el dictado de la legislación sobre la materia en forma acabada y después de un amplio debate.

La legislación delegada ya con esta norma del inciso 23° del artículo 86° entendemos que no es aceptable, razón por la cual desde Fuerza Republicana negamos la posibilidad concreta y estamos en desacuerdo con el despacho de la mayoría. Con referencia a la simplificación del trámite legislativo desde Fuerza Republicana estamos de acuerdo y la simplificación de cinco a tres pasos creo que es una de las causas que permitirá el mejor funcionamiento del Congreso de la Nación.

También hemos receptado de lo expuesto por los convencionales, en particular por el doctor García Lema y por el convencional del MODIN, que podría ser muy bueno acortar términos para que el Congreso de la Nación, en determinadas materias tenga que resolver y expedirse en determinados plazos. Esta cuestión creo que debe ser objeto de debate porque sería una de las posibilidades de que el Congreso asuma su propia responsabilidad a la vez que crea la armonía necesaria entre éste y el Poder Ejecutivo de la Nación.

Con estas manifestaciones dejamos sentada la postura de Fuerza Republicana.

Sr. PRESIDENTE (Jaroslavsky).-La Presidencia informa, por razones de necesidad y urgencia quiere hacer algunas aclaraciones.

Es poco probable que la comisión pueda funcionar con los miembros que corresponden esta tarde. Tenemos una lista de seis oradores que van a intervenir, sería posible que tengamos en cuenta la conveniencia de cerrar este tema hoy por la mañana, aunque alargáramos el debate un poco más.

Sr.MAY ZUBIRIA.- Señor Presidente, si los convencionales del Partido Justicialista se van a trasladar a Buenos Aires, quiero preguntar si nosotros también vamos a trabajar después del mediodía, o la reunión va a concluir al mediodía, esa es mi duda.

Sr. PRESIDENTE (Jaroslavsky).- Por razones prácticas me parece que deliberar sin su presencia no tiene mucho sentido, no sería justo con el criterio que la comisión ha aceptado, tal vez con la prudencia y el buen tino de los señores convencionales, alcancemos a exponer los puntos de vista y cerremos el tema en el día de hoy, para comenzar el lunes con el siguiente que es complicado.

Sr.MAY ZUBIRIA.- ¿Hasta qué hora vamos a sesionar?

Sr. PRESIDENTE (Jaroslavsky).- No existe un tope de horas preciso, hay una lista de seis oradores y otorgándole veinte minutos a cada uno, tenemos tiempo para terminar.

Tiene la palabra el señor convencional Barcesat.

Sr. BARCESAT.- Para el Bloque del Frente Grande este es el tema más importante, lo decimos con toda la seriedad y la gravedad que esto compete. Creemos que esto de introducir la excepcionalidad institucional dentro de la doctrina del sistema de Estado de Derecho, es un error histórico, imperdonable, porque realmente convalida aquella frase que dijera en esta misma Convención, Monseñor De Nevares : "Estoy asistiendo a los funerales de la República". Es doloroso tener que decir esto, quisiéramos compartir con simpatía el tratamiento de los temas, pero creo que sería inexcusable que en función de los amiguísimos lograr en estos días que tratemos este tema como un tema más.

Podemos admitir un número preciso de limitaciones de la figura del Jefe de Gabinete, o alguna alquimia para el tercer senador, todo esto puede ser entendido, puede ser debatido, y hay que prestarle los mejores esfuerzos. Pero a lo que no le vamos a prestar ninguna forma de consentimiento es a instalar la "bestia institucional" en lugar del Estado de Derecho. Esta expresión no la acuñé, es originaria, pues la uso desde 1978, fue la primera expresión de Hábeas-Corpus, e involucra la cita, y la utilizo hasta ahora para referirme a la excepcionalidad institucional.

Son como los muñequitos del tiempo, o sale uno, o sale el otro, o estamos en Estado de Derecho o estamos en excepcionalidad institucional, lo que no se puede lograr es que estén al mismo tiempo o normalizamos la excepcionalidad institucional

Yo he seguido con suma atención tanto las exposiciones de los miembros informantes del dictamen de la mayoría como las muy preciosas observaciones que hizo el convencional Natale.

Conozco además otras observaciones que podríamos formularnos nosotros para ir achicando el error, pero sería trabajar siempre dentro del terreno del error y si tiene que tener una extensión como es prohibirle las materias del artículo 67º, inciso 11º, como que es prohibir las materias procesales a los decretos de necesidad, como que es prohibirle los temas laborales, como sugirieron aquí los representantes de fuerzas sindicales. Si hay que hacer todo eso, eso es normalizar la excepcionalidad institucional, significa que el instituto no sirve. Si hay que acotarlo, si hay que ponerle tantas trabas y fijarse muy bien en lo que se está concediendo es porque el instituto es intrínsecamente perverso.

Me permito cotejarlo con el instituto del estado de sitio y es también como el estado de sitio, conceder poderes omnímodos y por naturaleza no judiciales -y después habré de referirme a la afirmación del convencional Ortiz Pellegrini- es poner poderes omnímodos, que siempre han escapado al control de judicialidad de los actos.

Este es el tema que nos concierne, ¿Cómo examinamos esto? ¿Cómo se fundamentó desde los informantes del dictamen de mayoría? Creo que recurrir, como hizo el doctor García Lema a decir primero "nosotros no fuimos" y "el único autor que sostiene esto" o que fundadamente lo exterioriza "es Vanossi", no ayuda.

Cualquiera sea el respeto que podamos tener a la erudición o a la colección de opiniones que pueda expresar el trabajo de Vanossi, si algún tema hay que lo complique doctrinaria y políticamente, es el de la convalidación de los decretos leyes, que no casualmente cotejan con los decretos de necesidad y urgencia. No sería un tema nuevo para mí, lo he discutido muchas veces con Vanossi. En 1970 ustedes recordarán que un usurpante del poder político intentó impulsar una reforma constitucional desde la usurpación del poder político. Una forma de justificar el guarango desacierto cometido contra un presidente constitucional que, recordémoslo, era el doctor Arturo Illia, y este abogado sostenía desde la Asociación de Abogados de Buenos Aires que un usurpante, llamado por supuesto con una de esas tantas mistificaciones de la doctrina, "gobernante de facto", prostituyendo con ello una categoría de la ciencia francesa que refiere a funcionarios de facto que nada tiene que ver con usurpante de

facto. Este es el término que utilizó, "habilitar un proceso de reforma constitucional", e instaron a que el Congreso de la Federación Argentina del Colegio de Abogados, en 1970, se convirtiera, y así lo dijo su presidente al inaugurarlo, en una pre constituyente. Fue la abogacía democrática la que destruyó esa fantasía del usurpante, pero esa fantasía vuelve a renacer dos años después, cuando en el último segmento de la usurpación, me refiero a Lanusse, convocó a diez juristas, sabiendo de antemano que había una mayoría de ellos que le darían un dictamen que habilitara una reforma constitucional hecha por un usurpante del poder político.

Ese dictamen de mayoría que está todavía reproducido en los tratados de derecho constitucional de Vanossi expresa que, efectivamente, con autoría de Oyanarte y Vanossi se dice que un usurpante puede promover un proceso de reforma constitucional y que los decretos leyes, conforme lo ha admitido nuestra claudicante Corte Suprema de Justicia de la Nación, puede efectivamente regular primero temas de excepcionalidad y después todo, hasta la reforma al Código Civil. Pregunto, como ha habido en nuestra historia institucional usurpaciones del poder político, ¿vamos a regularlas también constitucionalmente? ¿Vamos a decir en qué condiciones excepcionalmente se admite que el usurpante se instale y sustituya la autoridad constitucional? ¿Será esta la actitud, o será la de decir que lo del usurpante es nulo de nulidad absoluta y que la Constitución Nacional no se suspende en su vigencia a partir del acto de la usurpación? Creo que la segunda es la opción que tenemos que adoptar. En setiembre de 1982, y no muy lejos de acá, en Rosario, sesionó la X Conferencia Nacional de Abogados para establecer precisamente la doctrina del estado de derecho y, por unanimidad, los abogados argentinos sacamos una resolución diciendo que "...aquellas normas emanadas del usurpante perdían su validez por el sólo hecho del restablecimiento del estado de derecho a menos que fueran expresamente confirmadas por un poder constitucional de la Nación..."

Esta era la buena doctrina y pretendíamos que no hubiera ninguna uniformidad semántica entre los actos del usurpante y los actos del sistema del estado de derecho. No es casual que el usurpante se bautice como presidente de la Nación, no es casual tampoco que se llamen leyes de la Nación a los bandos emanados del usurpante, porque ningún usurpante duraría mucho - y aprovecho la proximidad del 9 de julio- si el locutor dijera al inaugurarse un acto: "Hará uso de la palabra el excelentísimo señor usurpante del poder político de la Nación".

Se apropian los institutos, se apropian los nombres del estado de derecho, se quiebra la ciencia del derecho, dejamos de ser una ciencia, pasamos a ser una galera de mago, un espectáculo circense de cuarta categoría y que cuando salen los abogados hasta pierde el colorido porque podemos sacar de esta galera de mago conejos, paraguas, flores, ramilletes y cualquier otra porquería.

No debemos admitir que con la ciencia del derecho se cometa esta función de magiciencia degradante. Debemos rescatar que entre un nombre y el significado de este instituto constitucional debe mediar una relación biunívoca por la cual ese nombre se corresponde única y exclusivamente a un significado. Esto vale tanto para detractar los decreto-ley, los mal llamados decretos ley, que son bandos del usurpante, como también para estos mal llamados decretos de necesidad y urgencia que no son sino formas usurpativas de la función legisferante que le corresponde a la doctrina y al sistema del estado de derecho exclusiva y excluyentemente al Poder Legislativo de la Nación. Y que no se nos diga que hay una aceleración de la historia o de la multiplicación normativa que lleva a que hayan inventado nuevas formas, porque si me quieren decir que en cabeza de uno va a mejorar esa necesidad, esa ausencia histórica, esa acumulación o aceleración, diría que esto -y pensando en nuestra circunstancia actual- es infantil y torpe creer que un individuo que dedica poco tiempo a la función de gobierno, habrá a través de los decretos de necesidad y urgencia de conjurar y compatibilizarse a la aceleración de la función legisferante o de creación normativa y que esto habrá de quedar resuelto mediante este género único y que trasciende los poderes de la normalidad.

Creo que se puede establecer un cotejo, señor presidente, entre lo que son los edictos y la función de jefe de policía. Hay un estudio meticuloso del doctor Samorano que muestra cuántos siglos de privación de la libertad derivan de esa función de aplicación de edictos y que expresa también cómo puede ser que un hombre dicte más de 8 mil sentencias por año. Esto es lo único que está entendiendo es que el ejercicio de esta atribución, por supuesto, responde a funcionarios inferiores de la administración policial que son los que efectivamente privan de la libertad a los ciudadanos sin forma alguna de control ni de razonabilidad. Ahora es peor todavía, porque una función máxima como la de abordar virtualmente la totalidad de la legislación va a reposar no sobre un individuo, no nos engañemos, no generemos ficciones, va a estar en aquellos que detentan el poder real, ministros, jefe de gabinete, el de economía, en ellos va a estar el regular la vida cotidiana de los argentinos, en ellos va a estar la vida, la libertad, el honor y el patrimonio de los argentinos, en ellos va a estar el enfrentamiento al artículo 29 de la Constitución Nacional.

No es admitiendo que existen brujas que se resuelve el tema. La cuestión es si las brujas no nos gustan y yo prefiero sustituirlas por las bestias institucionales, afirmando la doctrina del estado de derecho y no pretendiendo maquillar o mejorar a las bestias o brujas, como quiera llamárselas.

Quiero establecer también un parangón entre la pena de muerte y la muerte que opera fuera de toda función o espacio normativo institucional. Durante la dictadura militar existió la pena de muerte, pero no hubo ningún juez que la aplicara. Aún así tuvimos la cifra de muertos y desaparecidos que todos conocemos porque bastó que se instalara la idea de la legitimación de la muerte para que ella operara y aquí estamos haciendo algo igual.

Algunos creen que han podido acotar la fórmula racional de excepcionalidad institucional. Lo único que van a tener, señores, se los anticipo, es la excepcionalidad institucional. Pero va a ser un poco tarde para que vengamos después a decir que no nos dimos cuenta, no supimos, no pudimos o no quisimos. Esta es una responsabilidad que tenemos ahora y emergemos de un pasado institucional demasiado doloroso e inmediato como para tener vacilaciones sobre qué es la doctrina del estado de derecho y cuál es la bestia de la excepcionalidad institucional. Si quieren instalar bestias, nosotros les decimos que no los vamos a acompañar en nada y los vamos a responsabilizar de esta instalación frente a la sociedad.

Creo que existe todavía -como diría Almafuerte-, un minuto antes de que esto llegue al plenario, la posibilidad de la reflexión y de dejar el sistema jurídico en la forma en que tiene que estar. No hay ningún argumento racional para creer que se va a mejorar la función legisferante dotando de facultades al Poder Ejecutivo, habilitando la delegación de facultades legislativas y también la promulgación o el veto parcial, porque ya no se sabe qué va a ser mayor, si lo que se promulga o lo que se veta. En definitiva, será lo que el poder diga que le interesa.

Un correligionario de ustedes, señores radicales, Bofi Boyero, en el prólogo de una de sus obras, "Tres Centenarios de la Corte Suprema" -y antes de que alguno me diga que la Corte Suprema no tiene trescientos años aclaro que el título refiere a tres festejos del centenario de la Corte Suprema de Justicia de la Nación-, con la transparencia de un maestro del Derecho dice: "Cuando un poder constitucional no ejerce una facultad que la Constitución ha puesto en su cabeza, esa facultad es inmediatamente usurpada por quien carece de ella, con lo que la Constitución deja de regir en la misma medida."

Señores convencionales: ustedes están auspiciando que la Constitución Nacional deje de regir virtualmente en la totalidad de lo que hace a las potestades del Poder Legislativo de la Nación. Eso es lo que se está buscando, consagrando e impulsando desde esta política errónea. Pero hay algo más. Este no es un tema solamente de la racionalidad de las categorías jurídicas; este no es sólo un tema de ver cómo se ejerce el poder, sino que es también un tema que tiene que ser visto desde el discurso del poder, es decir, desde esos espacios discursivos y extra

discursivos en los que se instalan normalidades en la conducta de la sociedad y cómo operan esas formas extra discursivas y qué riesgos enfrentamos si no analizamos esa conjunción que también integra el discurso del poder, junto con las categorías racionales del discurso jurídico. Me refiero a construcciones de Pierre Leyant o a trabajos hecho por autores argentinos. De uno de ellos voy a extraer un iluminado párrafo del doctor Enrique Marín. Su trabajo es el discurso del poder y él, mucho antes de que, por supuesto, se suscitara esta iniciativa, examina cómo a veces los individuos instalados en el poder trascienden los límites del mismo, cómo hay conjunción mecánica entre el deseo y el ejercicio del poder político. Y lo hace a través de una cita de la obra de Albert Camus, desde luego más actualizada porque está en escena -me refiero a "Calígula"- y dice: "Nadie como Albert Camus supo expresar con más penetración y belleza formal esta tendencia insaciable del poder a perpetuarse y trascender sus límites, en una obra que no es un ensayo político sino una pieza de teatro. En la Escena XII de Calígula, el emperador, desasosegado, fatigado, enfermo en el alma por buscar la libertad más allá de toda frontera, es aconsejado por Cesonia de dormir, de dejarse llevar por el sueño, de despreocuparse pues dispone del poder para amar lo que puede ser amado, y luego de la fatiga habrá de llegar el momento en que la mano vuelva a ser firme. Calígula le contesta: "... ¿Qué me importa una mano firme, de qué me sirve este asombroso poder si no puedo cambiar el orden de las cosas, si no puedo hacer que el sol se ponga por el Este, que el sufrimiento decrezca, y que los que nacen no mueran? No, Cesonia, es indiferente dormir o permanecer despierto si no tengo influencia sobre el orden de este mundo..."

Quiero decir esto con referencia a un presidente que en su discurso inaugural dijo: "Argentina, ¡levántate y anda!"; que se tomó la atribución de creer que podía, mediante la palabra, volver a la vida algo que estaría inerte; que entendió que trayendo unos restos conciliaba la historia argentina; que creyó que indultando a genocidas podía resolver un pasado de injusticia -y éste permanece irresuelto-; que dijo frente a una tentativa de golpe de Estado: "A otro sí, pero a mí no me lo hacen"; un presidente que ante cada hecho, doloroso por cierto, que afecta a una familia manifiesta preocupación por otras muertes, pero decide restablecer la pena de muerte; que dice: "Voy a crear una súper secretaría para la conjunción de todas las fuerzas". A ese presidente, que expresa esa conjunción -también examinada por Marín-, le están concediendo las facultades extraordinarias del artículo 29° bajo la pretensión de que se trata de una normalidad constitucional que limita el ejercicio del poder.

Asuman la responsabilidad desde ahora. Estamos concediendo poderes extraordinarios. Aunque no pudiera referenciar en un sujeto particular este hecho y si se tratara de un candidato del Frente Grande, mi discurso no habría variado un ápice. Esto es echar por la borda el sistema del estado de derecho. Y no hablemos después de la responsabilidad exclusiva de los usurpantes. El deterior de la institucionalidad argentina no arranca el 23 de marzo de 1976 sino cuando se transfirió a las Fuerzas Armadas por ley 20.840 el ejercicio de funciones de prevención y juzgamiento en materia de determinados tipos de delitos. Ahí se tiró por la borda el sistema institucional argentino y el 23 de marzo fue una secuela de ello.

Y ahora, en esta Convención enfrentamos, y lo digo con sumo dolor, la alternativa de que nuevamente se tire por la borda el sistema institucional a través de la inclusión de estos mecanismos de facultamiento a un individuo que ejerce el poder sin forma alguna de control y que anulan el Poder Legislativo.

Qué nos van a decir de la judiciabilidad que ya fue sacrificada por la anterior Corte Suprema de Justicia de la Nación frente a una ley de hábeas corpus, la 23.098, que le confería al juez interviniente la atribución de examinar, no sólo la razonabilidad del acto sino la imposición o mantenimiento del Estado de sitio. Esa derivación del artículo 4° fue inmediatamente suplida por la Corte que dijo que sus funciones son solamente el control de legitimidad y no la razonabilidad. Que me digan si la actual Corte va a examinar si realmente había existido necesidad y urgencia para el dictado de decretos. Me suena como poco creíble. No se trata de decir que lo jurídico ha fracasado sino de establecer una cláusula más general donde la clave de

justiciabilidad no es solamente el control de legalidad del órgano y procedimiento sino la adecuación del acto a la norma superior, si esto en un Tribunal de Garantías Constitucionales es así consagrado por esta Convención Constituyente, enhorabuena, pero los remedios parciales aquí escuchados o el intento de creer que se va a normativizar y a controlar el ejercicio de esta facultad, todo esto sería pecar de una inexcusable ingenuidad. Sé que no he sido agradable en esta exposición, pero es mucho mejor servir a la verdad que fomentar una cuestión de club social en medio de esta Convención. La postura del Frente Grande es expresamente la prohibición de ejercer actos legislativos, y que dicha función legislativa sea cumplida por el Poder a que la Constitución ha instituido como Poder Legislativo.

Sr. PRESIDENTE (Jaroslavsky).- Tiene la palabra el señor convencional Zafaroni.

Sr. ZAFARONI.- Prácticamente se ha dicho todo sobre los decretos de necesidad y urgencia. La expresión decretos leyes, no es para molestar, es el nombre técnico correcto, el nombre con el que está consagrado en el Derecho Constitucional Comparado. Creo, que Rafael Bielsa tenía razón cuando defendió la denominación técnica, diciendo que eran decretos en la norma, y leyes en el contenido. No se ha escuchado que la expresión decretos leyes haya sido usurpada por la llamada legislación de facto, por la llamada piadosamente legislación de facto, en realidad, continúa diciendo el doctor Bielsa: "...esa denominación era inadecuada para las leyes de facto o decisiones legislativas de los usurpadores..." porque sabemos que en esos casos, no sólo no había presidente constitucional sino que no funcionaba el Congreso para ratificar esos actos. Diría que básicamente -y la experiencia nos lo demostró- que en todos los actos de usurpación tampoco había necesidad, es decir, que no podíamos confundir groseramente la burda necesidad invocada en las proclamas militares con la necesidad de una decisión legislativa, en una coyuntura que puede ser de urgencia, que pueda generar una necesidad institucional. Los decretos leyes no son mencionados en nuestra Constitución Nacional y ha habido en -alguna peregrina opinión- que como no están prohibidos, están permitidos. Obviamente que este argumento es absurdo, sino todo lo que no se le prohíbe expresamente a un Poder del Estado estaría permitido. La Constitución no estaría haciendo un reparto de Poderes, que es la tarea fundamental de la Constitución Nacional, sino que se transformaría en la institucionalidad del caos, o sea que por ejemplo, el Poder Judicial podría dictar leyes, el Poder Legislativo podría hacer actos judiciales obviamente esto es un absurdo.

Ante el silencio de nuestra Constitución, lo recordaba el convencional Natale, hubo una corriente constitucionalista y una corriente administrativista. Tuvimos la mayoría de las constituciones negaban la constitucionalidad a estos decretos leyes y la corriente administrativista que los admitía.

Como excepción entre los constitucionalistas, por regla general, es casi de rigor, citar a Joaquín V. González. Los propios administrativistas que trajeron de la doctrina francesa, la europea, los decretos leyes, fundaban ciertos requisitos que no difieren mucho de lo que decía Joaquín V. González, era la necesidad súbita de la naturaleza administrativa de la materia y la subordinación del valor de los decretos leyes a la inmediata y ulterior aprobación del Congreso.

Se hizo aquí historia de los decretos leyes en nuestro país y su admisibilidad constitucional en base a los ejemplos que pudieron existir hasta 1983 que fueron pocos, es cierto, pero que no todos son edificantes.

Creo que entre estos ejemplos de 1853 a 1983 normalmente se acude al caso de Avellaneda, trasladando la Capital a Belgrano porque había una situación de guerra civil, pero como siempre que se invocó la necesidad, se invocan casos de extrema necesidad pero se olvidan otros que también pasaron antes de 1983, como es el famoso decreto 2639/60, es decir el plan CONINTES.

Es verdad incluso que entre 1983 y 1989 el uso que se hizo de estos decretos leyes fue relativamente moderado, y después de 1989 a 1993 vienen los 308 decretos a los que nos hemos referido reiteradamente. Respecto de esto y respecto de la exactitud del número de decretos a partir de 1989, quisiera precisar que las diferencias que puede haber devienen de que no todos los decretos leyes desde 1989 han sido reportados al Congreso, ni se reconoció en todos ellos la calidad de decreto ley.

Por mi parte me estoy basando en una investigación, que creo que es la más seria, que he encontrado publicada en el derecho, la de Ferreira Rubio y Mateo Goretti, a quienes creo que hay que citarlos por el esfuerzo que han hecho de recorrer los 12000 decretos de los 5 años y poder establecer que hasta diciembre de 1983 tenemos 308 decretos leyes.

Lo cierto es que ellos encuentran al revisar esta lista de decretos 159 decretos reconocidos y 149 decretos no reconocidos. Entre los 159 reconocidos hay una curiosidad incluso, en 11 de los 159 que se reconocen como decreto ley se dice "Dese cuenta" omitiéndose la referencia "Dese cuenta al Congreso." Incluso reconociéndole el carácter de decreto ley a 11 no se da cuenta al Congreso. Y lo curioso es que de los 149 a los que no se reconoce el carácter de decreto ley, en más de una tercera parte, 53 se pone finalmente la disposición "Dese cuenta al Congreso" Es decir que pese a no reconocérselos formalmente el redactor del decreto sabía que se trataba de un decreto ley.

Hablar de decretos de necesidad y urgencia en lugar de decretos leyes obviamente creo que es una confusión entre la causa y el resultado. Se apela a un decreto con contenido de ley en razón de la necesidad, pero no es un decreto de la necesidad, sino un decreto ley que se funda en la necesidad. Sin embargo se ejemplificó aquí con decretos leyes de los últimos tiempos en que, evidentemente, la necesidad no surge.

El 1563 del año 1993, de transmisión televisiva de partidos de fútbol; se mencionó el 1809 del año 1991 de donación de cemento a Bolivia. Tenemos el raro caso de los documentos de identidad, el 603/91 que autoriza la contratación directa, y ante la objeción del Tribunal de Cuentas, el 1854/91 que deroga esta autorización de contratación directa, y hasta hoy seguimos sin los documentos de identidad, de modo que la necesidad no se manifiesta.

Podríamos seguir con los ejemplos pero lo importante de esto es preguntarnos qué hizo el Congreso en este período respecto de los decretos leyes. Un 9 por ciento solamente de los 308 decretos leyes hasta diciembre de 1993 tuvieron ratificación por el Congreso, es decir, solo 26 decretos leyes. En unos, decía García Lema, por error. Es posible, pero incluso en unos la derogación del Congreso fue parcialmente vetada por el Poder Ejecutivo. Parece ser que hay cuatro casos en que el Poder Ejecutivo vetó leyes por entender que contradecían disposiciones parciales de los decreto-leyes. Pero también resulta interesante para la evaluación de lo que se está proponiendo, averiguar qué hizo la Corte Suprema de Justicia.

La Corte Suprema de Justicia en el caso Peralta manifestó que como el Congreso no trabaja hay necesidad de que el Poder Ejecutivo haga estas cosas, y estos decretos-leyes continúan vigentes mientras haya silencio por parte del Congreso.

Esta generosidad de la Corte Suprema de Justicia del año 1990 se contraponen con un tremendo celo nueve meses después en la defensa de las atribuciones del Congreso, es decir, nueve meses después del Caso Peralta. En 1991 se sancionó el decreto-ley 2071/91 que suspende el artículo de la ley de autarquía, la 23.853 que autorizaba a la Corte Suprema de Justicia a fijarse sus sueldos.

Aquí el criterio de la Corte Suprema de Justicia cambió abruptamente y estableció por la acordada 42 del 11 de octubre de 1991 inmediatamente declarar la nulidad del decreto. Es decir, posteriormente el decreto 2356/91 le devolvió a la Corte Suprema de Justicia la facultad que

otro decreto-ley le había quitado. Entonces la Corte Suprema de Justicia se fijó sus sueldos, pero desenganchando los sueldos de los empleados. Parece que hubo en la Corte Suprema de Justicia un criterio muy generoso respecto a la vigencia de los decretos-leyes, salvo cuando se trataba de sus sueldos.

El panorama, por cierto, así manifestado es sumamente grave. Si comparamos este panorama con el de otras constituciones o de otros sistemas en los cuales constitucionalmente no se mencionan los decretos-leyes, nos damos cuenta de que nunca llegaron a este extremo o a este uso de medidas de emergencia de decreto-leyes. El caso más claro es el de Estados Unidos, donde ha habido el equivalente de estos decretos-leyes, las executive orders, pero muy excepcionalmente se recuerda su uso. El caso de Roosevelt en el año 1942 cuando determinó la privación de libertad de todos los pertenecientes a la etnia japonesa. El caso de Truman en 1952 cuando en caso de huelga en las acerías dispuso la estatización de las acerías invocando razones de defensa nacional en plena Guerra de Corea -la Corte en ese caso lo declaró inconstitucional-. Ciertas medidas de Carter en medio de la Crisis de Irán. Es decir, se trata de un uso sumamente moderado y en situaciones de emergencia pública bastante reconocidas que contrastan abiertamente con este uso que se ha hecho en el país de los decretos. Pues frente a esto se nos está proponiendo una supuesta regulación de los decretos-leyes que realmente no tienen ningún antecedente. No he podido encontrar antecedentes análogos en el derecho comparado. He ido a buscar al derecho comparado, se ha mencionado aquí varios ejemplos sobre qué dicen las constituciones que reconocen los decretos-leyes.

Supongamos que este abuso de la facultad de dictar decreto-leyes, este abuso de la invocación de la necesidad que es la invocación que hacen todos los tiranos siempre, requiera una regulación constitucional y admitamos incluso por vía de hipótesis el requerimiento de la regulación constitucional. Si revisamos las constituciones del mundo nos vamos a encontrar con los grupos de constituciones que derivan de la Weimar 1948, la española del '31, la francesa del '58 que reservan los decretos leyes para situaciones de emergencia nacional, situaciones más o menos análogas a las que nosotros definiríamos como situaciones que dan lugar al estado de sitio.

Otras constituciones, como la de Portugal, sólo admiten los decretos leyes cuando hay delegación del Parlamento. La Constitución italiana, la Constitución griega admiten los decretos leyes pero establecen la caducidad automática si no hay ratificación parlamentaria en los 60 ó 90 días con nulidad ab initio de los efectos. La Constitución española de 1978 establece que el Congreso tendrá que decidirlo en el plazo de los 30 días, y será un reglamento del Congreso el que establecerá el procedimiento urgencia y preferencia por el cual el Congreso se deberá expedir en esos 30 días. De todo lo que estamos mencionando, dejamos de lado a Francia.

Sr. ARMEGNAGUE.- Solicito una interrupción, señor presidente. La Constitución de Portugal que mencionó el convencional preopinante, no solamente hace referencia a lo que ha señalado y muy bien, sino que en el artículo 201º dice que compete al gobierno en ejercicio de sus funciones legislativas: a) dictar decretos leyes no reservados al Consejo de la Revolución o a la Asamblea de la República. b) dictar decretos leyes en materias reservadas a la Asamblea de la República mediante autorización -es la que usted mencionó-. c) dictar decretos leyes de desarrollo de los principios en base generalmente a los regímenes jurídicos contenidos en leyes que se circunscriben a ellos; es de exclusiva competencia legislativa del gobierno lo referido a su propia organización y funcionamiento.

Quiere decir que no solamente opera una delegación por parte de la Asamblea sino que también puede el gobierno dictar decretos leyes de desarrollo como así también no reservados al Consejo de la Revolución y a la Asamblea. Quería hacer esa acotación, nada más.

Sr. ZAFFARONI.- La cita de la Constitución portuguesa es anterior a la revisión de 1982 y a la segunda revisión de 1989. Efectivamente el tercer párrafo dice hacer decretos leyes de los

desarrollos de los principios en base generalmente de los regímenes jurídicos contenidos en leyes y que se circunscriban a ellas.

Sr. ARMEGNAGUE.- Pero también dice que es materia no reservada al Consejo de la Revolución, a la Asamblea, es decir que da tres incisos, uno de ellos, el b) es el de la delegación a la Asamblea.

Sr. ZAFFARONI.- Hacer decretos leyes en materias no reservadas a la Asamblea de la República; hacer decretos leyes en materias reservadas mediante autorización de ésta y hacer decretos leyes de desarrollo de los principios, y los principios deben estar contenidos en la ley.

Sr. ARMEGNAGUE.- La interpretación que le da el doctor Linares Quintana en el libro "Nuevas constituciones del mundo" es que el gobierno tiene un facultad en esto del desarrollo de los principio que es amplia, no es restringida.

Sr. ZAFFARONI.- Eso está referido a otro fenómeno, no al fenómeno de los decretos leyes. De ninguna manera, la constitución portuguesa autoriza a delegar una ley.

Sr. PARENTE.- Solicito una breve interrupción. En el día de anteayer fue citado el antecedente de la Constitución de 1931 de la República Española, antecedente que el señor convencional Zaffaroni vuelve a citar.

Me tomé el trabajo de ir a las fuentes, tengo en mi poder las crónicas de la Corte y he anotado la redacción textual del artículo 61 de la Constitución Española, y quisiera saber si los dos hacemos referencia al mismo.

Artículo 61: El congreso podrá autorizar al gobierno para que este legisle por decreto acordada en Consejo de Ministro sobre materias reservadas a la competencia del Poder Legislativo. Estas autorizaciones no podrán tener carácter general y los decretos dictados en virtud de los mismos se ajustarán estrictamente a las bases establecidas por el Congreso para cada materia concreta. El Congreso podrá reclamar el conocimiento de los decretos así dictados para enjuiciar sobre su adaptación a las bases establecidas por él. En ningún caso podrá autorizarse en esta forma aumento alguno de gastos.

Esto así se origina en el trabajo que oportunamente realizó la comisión de juristas a la que hacía referencia .Este sistema bicameral se creó en 1931. Pero le quiero manifestar que francamente no encuentro diferencias entre el trato que se le da en la Constitución Española de 1931 con el que nosotros le estamos dando en esta reforma. Por lo que tengo que concluir en que la referencia de la Constitución Española de 1931, autoriza a las Corte a sesionar a través de los plenos, y usted sabe qué significan los plenos. Es decir los plenos sustituían a la totalidad de las cortes en receso, lo cual resulta bastante más preocupante que el trato que nosotros le estamos dando.

Sr. ZAFFARONI.- Quería aclararle que estamos haciendo referencia a dos institutos diferentes. Porque una cosa es la delegación legislativa en materia administrativa, no lo estoy discutiendo la delegación legislativa en materia administrativa, esto es otro problema, y otra cosa son los decretos de necesidad y urgencia. Es decir que invocando la necesidad y urgencia, el propio Poder Ejecutivo dicta una ley y en cuanto a la Constitución Española en su artículo 80, que dice: cuando no se haya reunido el Congreso el Presidente de la República, a propuesta y por acuerdo unánime del gobierno y con la aprobación de los dos tercios de los miembros del Congreso, puede dictar por decreto sobre materia reservada a la competencia de la Corte, en casos excepcionales que requieran urgente decisión o cuando lo demande la defensa de la República. Los decretos dictados tendrán carácter provisional y su vigencia estará limitada al tiempo que tarde el Congreso en legislar o resolver sobre la materia. Invocando las razones de necesidad y

urgencia, el Presidente de la República y a propuesta del gobierno. Esta es la disposición del decreto ley. La otra legislación delegada es un problema diferente.

Sr. PRESIDENTE (Jaroslavsky).- Le permite una interrupción al convencional Parente.

Sr. PARENTE.- No es la interpretación que humildemente yo he hecho sobre el tema.

Sr. ZAFFARONI.- Pero tengamos en cuenta que todas estas constituciones que se han mencionado son constituciones parlamentaristas, en la cuales si hay alguna objeción que se le formula al parlamentarismo es la posible debilidad del Poder Ejecutivo en un sistema parlamentario. De cualquier manera, trasladar instituciones del parlamentarismo dentro de un sistema de pesos y contrapesos, debe tender de alguna manera a reforzar en algún momento crítico la supuesta debilidad del Poder Ejecutivo y trasladarlo a un sistema presidencialista donde el problema es justamente el exceso de poder del Ejecutivo, es algo más o menos que tratar de apagar un incendio con nafta.

Pero de cualquier manera hay constituciones presidencialistas que regularon los decretos de necesidad y urgencia, así tenemos la Constitución de Brasil de 1988 en el artículo 62 lo hace con una cláusula de caducidad automática a los 30 días; la Constitución Peruana de 1979. La Constitución peruana de 1979 lo hacía previa delegación en su artículo 211, y la propia Constitución de Fujimori del año pasado lo hace en el artículo 118, pero reducido a las materias económica y financiera.

En síntesis, hay constituciones que combinan distintas limitaciones, pero las limitaciones que podemos encontrar en el derecho comparado surgen ya sea de la materia en una forma débil, por exclusión, como en el caso de la española, ya sea en una forma taxativa, por ejemplo en lo relativo a lo económico y financiero, como en el caso de la peruana.

Lo que se propone en el proyecto es una exclusión de las materias impositiva, penal, electoral, de los partidos políticos, o sea que el decreto ley podrá abarcar el resto de la materia jurídica, con el grave inconveniente de que no se incluye dentro de esa enumeración el derecho procesal, lo que no es un dato de menor importancia, porque si excluimos la materia penal sin mencionar la procesal estamos dejando solo la materia penal dentro...

Sr. ORTIZ PELLEGRINI - ¿Me permite una interrupción, señor convencional?

Sr. ZAFFARONI - Cómo no, señor convencional.

Sr. ORTIZ PELLEGRINI - Ésa es una observación realmente importante que ayer ha motivado algunas reflexiones más. En realidad, las más importantes garantías procesales son las garantías consagradas en el artículo 18 de la Constitución y, evidentemente, un decreto de necesidad y urgencia no puede modificar la Constitución. De tal manera que debe entenderse -y no con mucho esfuerzo- que las garantías constitucionales llamadas "Declaraciones, derechos y garantías", que conocemos como la parte dogmática de la Constitución, que en ningún caso -repito- podría ser modificada por esa vía de excepción, no obstante que no lo hayamos mencionado, porque no hace falta mencionarse esto. Insisto, esta parte no puede ser modificada por ningún medio legisferante que tenga categoría inferior a ella.

Y completo esta idea con una cita de la Conferencia de los Estados Unidos: "La Constitución es para los gobernantes y para los gobernados, y siempre tiene vigencia."

Sr. ZAFFARONI - Lamento que tengamos visiones distintas en los ámbitos del derecho constitucional y penal; pero hemos tenido antecedentes de reformas al derecho procesal penal por vía de decretos leyes. Me refiero, concretamente, a un decreto ley de 1976 que asignó efecto suspensivo a la apelación de una sentencia de hábeas corpus. Y aunque no llegásemos a un caso

tan dramático como ése, nadie ignora que tal como está el texto el Poder Ejecutivo podría arrogarse la atribución de modificar una ley excarcelatoria, aunque esto sea varias veces declarado inconstitucional; pero se ha insistido, y se sigue insistiendo frecuentemente, en declarar inexcarcelable el delito...

Sr. ORTIZ PELLEGRINI - Habría que confiar en un Poder Judicial adecuado que dé las garantías...

Sr. ZAFFARONI - El problema es que los decretos leyes se ejecutan desde el comienzo y hasta que llegemos a un Poder Judicial confiable -supongamos que lo tenemos- que declare la inconstitucionalidad va a pasar un rato...

Sr. ORTIZ PELLEGRINI - Aclaro que comparto esa última opinión, pero también diga señor convencional que no solo el Poder Judicial podrá controlar, el Congreso específicamente podrá, asimismo, controlar.

La norma aquella que usted mencionó que el caso Peralta consagró extra constitucionalmente y que eso era válido porque el Congreso no trabajó ha sido derogada en este proyecto constitucional.

Sr. ORTIZ PELLEGRINI.- Si usted lee bien verá que hay un artículo específico por el que derogamos esa ley.

Sr. ZAFFARONI.- ¿El señor convencional se está refiriendo a la prohibición de la sanción ficta? Si es así, a eso me voy a referir.

Insisto en el peligro de la modificación por vía de decretos-leyes de la legislación procesal. Aunque no sea la declaración de inexcarcelabilidad de un delito la causa de que se eleven los índices de criminalidad o de amenaza penal para la excarcelabilidad, en muy pocos días, en muy pocas semanas, se puede reventar la capacidad del sistema penitenciario federal. Nosotros sabemos que esto implica muerte, riesgos de violencia y de gravísimos conflictos. Esto puede ser hecho por una medida desatinada del Poder Ejecutivo, invocando una supuesta necesidad.

Los otros criterios limitativos que encontramos en el derecho comparado son las limitaciones a la situación, es decir, los casos derivados de Weimar, los estados de excepción pura. En el proyecto oficial no se requiere un estado de excepción.

En cuanto a las limitaciones a casos de delegación, el problema de la legislación delegada y en materia administrativa es distinto. No se requiere delegación. Las limitaciones más importantes quizás son las de vigencia: la cláusula italiana reproducida por los griegos, por Brasil, o la cláusula española, es decir, las dos que limitan vigencia. Aquí aparece un sistema que no tiene nada que ver con ninguna de estas dos cláusulas que son más o menos las de la legislación comparada.

Tampoco en razón de nuestro sistema hay una limitación de autoridad que haga uso de la facultad de dictar decretos-leyes. Es decir, hay un detalle también que respecto de algunas constituciones parlamentaristas tenemos que tomar en cuenta. Sea la española del '31 -cuyo artículo 30 he citado- sea la de Weimar o sea la de Grecia, entre las constituciones parlamentaristas modernas la facultad de dictar decretos-leyes no se le da al gobierno, sino que a propuesta de éste se le da al presidente de la República. Tengamos en cuenta que en las constituciones parlamentaristas se considera -no sé si es ficción o no- que el presidente de la República está más allá de los tres poderes y no es un poder partidista.

En definitiva, el proyecto que se nos propone limita débilmente la materia, caracteriza muy débilmente la delimitación de la situación de necesidad y lo grave es que no limita vigencia al no colocar plazos.

Sr. PRESIDENTE (Jaroslavsky).- El señor convencional Parente solicita una interrupción, señor Zaffaroni. ¿Se la concede?

Sr. ZAFFARONI.- Sí, señor presidente.

Sr. PARENTE.- Le agradezco, señor convencional.

Sucede que no me gustaría asentir ante la afirmación suya en el sentido de que la República Española tiene un régimen parlamentarista. Esto no es así y se infiere de la lectura de las Actas de la Corte Suprema cuando se expresa que se queda a mitad de camino entre el sistema presidencialista y el parlamentarista. Tanto es así que al primer ministro lo designa el presidente, sin otra condición que la que la Constitución establece, sin ningún otro requisito más.

A mi criterio en esta cuestión estaría reafirmandose lo que vengo a decir en el sentido de que no es una Constitución parlamentarista, de ningún modo.

Sr. ZAFFARONI.- No es parlamentarista pura, es verdad, pero Weimar sí lo era y Grecia también lo es.

Retomo lo que decía hace un instante. Creo que el proyecto frente a esta disposición, a todo este conjunto panorámico de la legislación comparada, nos limita débilmente la materia y la situación, no limita la vigencia y no hace diferencia en cuanto a la autoridad. Dejando de lado esta última característica que es difícil dentro de nuestro sistema presidencialista, las otras tres considero que son defectos sumamente graves de lo que nos están proponiendo.

Voy a hacer una referencia al obstáculo que se menciona sobre la prohibición de sanciones fictas de leyes.

Señor presidente, nosotros sabemos que una cosa es hacer una ley y otra es, con la ley en la mano, argumentar ante un tribunal. Sabemos que cuando argumentamos ante un tribunal sin tener una ley clara es muy posible que se nos haga interpretaciones bizantinas, absurdas o que la ley clara nos permita argumentar en un sentido o en otro. La ley poco clara permite que la biblioteca se divida en dos.

No voy a compartir de ninguna manera la interpretación de que, conforme al texto que emerge, el decreto-ley puede seguir vigente indefinidamente ante el silencio del Congreso. Pero lo que sí afirmo es que la forma en que se lo regula deja abierta la puerta para que se interprete de esa manera. Sin pretender hacer premoniciones, sin pretender tener dotes parasicológicas, estoy absolutamente seguro de que a partir del texto que se sancione se va a seguir sosteniendo la tesis de que ante el silencio del Parlamento el decreto continúa vigente. Hasta podría decir con qué citas se va a hacer. Estoy seguro que se van a citar a Joaquín V. González o a Bielsa, entre otras cosas porque reúne uno de los requisitos para que nuestra Corte Suprema de Justicia los cite, están muertos, nuestra Corte Suprema de Justicia no cita vivos. Estoy seguro de que se va a citar a Joaquín V. González porque es de rigor citarlo cada vez que se habla de decreto-leyes, aunque pobre Joaquín V. González estaba pensando...

UN SEÑOR CONVENCIONAL.- Lo vamos a derogar por la Constitución...

Sr. ZAFFARONI.- Claro...Pero estoy seguro también de que se va a citar otro argumento y se va a decir, y con citas de Bielsa, algo que es obvio: un decreto-ley no es un proyecto de ley.

Sr. ORTIZ PELLEGRINI.- Por supuesto, se va a decir que es un decreto que necesita aprobación legislativa, aprobación del Congreso.

Sr. ZAFFARONI.- Pero no ha habido aprobación... Está sometida a un régimen diferente de la sanción de la ley.

Ese va a ser el argumento de la Corte Suprema de Justicia. Es decir, va a separar totalmente la prohibición de sanción ficta de la ley del problema de decreto-ley, que es un problema completamente separado, son dos problemas aislados.

Sr. ORTIZ PELLEGRINI.- Van a tener que inventar otra excusa. Ya no van a poder decir más que el Congreso no es activo.

Sr. IBARRA.- Disculpe esta interrupción.

Puede ser que los dos convencionales o las dos bancadas estemos pensando exactamente lo mismo, o nuestro espíritu esté dirigido hacia la misma dirección. Si esto fuera así pregunto: ¿Cuál es el inconveniente de consignarlo expresamente para los decretos de necesidad y urgencia y no dejar en una visión genérica que puede permitir sin lugar a dudas estas dos interpretaciones para que el día de mañana tornen operativo los decretos de necesidad y urgencia mientras no haya ninguna sanción del Congreso. Si esto genera alguna duda, pero no hay dudas en los convencionales no habría ningún inconveniente de consignar expresamente para los decretos de necesidad y urgencia. Desde el momento que no se lo quiere consignar, queda abierta la puerta para que el día de mañana se diga otra cosa.

Sr. ZAFARONI.- Termino con mi exposición, señor presidente. Se ha dicho aquí y lo reafirmo: Este es el tema más delicado para esta reforma constitucional, hay temas que pueden ser opinables, pero dejar abierta la puerta para una asunción legislativa por parte del Poder Ejecutivo en forma, eventualmente, muy poco limitada, muy poco acotada, implica un peligro republicano gravísimo.

Esto no es fuyimorización, cuidado, Fuyi Mori no nace de incubadora, tiene sus antecedentes que llevaron al suicidio a la clase política peruana y los antecedentes no los creó él, fue Belaúnde Terry, fue Alan García cuando abusaron de los decretos-leyes. Cuando llegó Fuyi Mori, siguió usando y abusando de los decretos-leyes ante un Congreso que era inútil, ante un Congreso que pudo cerrar un día. Recuerdo ese día, justamente tenía que viajar desde Quito a Lima y al enterarme de los sucesos hablé por teléfono a mis amigos de Lima para decirles que mejor si tardaba unos días en llegar, pero ellos me respondieron: "No, vení que no pasa nada". Esa era la realidad, no pasaba nada, porque había cerrado una institución inútil, la habían inutilizado sus predecesores, él no hizo más que aprovechar esa circunstancia.

Sr. PRESIDENTE (Jarovslasky).- Solicita una interrupción el señor convencional Arias.

Sr. ZAFARONI.- La concedo.

Sr. ARIAS.- Lo he seguido atentamente en su planteo, pero me parece que por el camino que usted ha tomado podemos llegar a cualquier conclusión, porque todos sabemos la excepcional incidencia del elemento valorativo que aplica la ley en la determinación de su contenido real, concreto. Pero considero que atribuirle al tema de los peruanos un origen meramente normativo, me parece que es cometer un verdadero error, porque las causas son mucho más profundas y tienen que ver con razones culturales, políticas, sociológicas, que están en la parte realmente humana.

Está bien la preocupación por perfeccionar un texto constitucional, pero dentro de una razonabilidad, porque de lo contrario podemos llegar a sacar cualquier conclusión.

Sr. ZAFARONI.- No. No estoy parangonando la situación Fuyi Mori con la situación Argentina. Créanme, sinceramente, que no estoy hablando contra la persona de nuestro Presidente. Estamos reformando un artículo constitucional, que no sabemos quién lo va a usar mañana.

Sr. ARIAS.- Pondero su capacidad de información jurídica, pero a veces debemos limitarnos al marco de lo que realmente importa y no hacer este tipo de razonamientos que nos pueden conducir a cualquier conclusión.

Sr. ZAFARONI.- No, no, no. Lo que quiero decir es que mañana podemos tener una situación, no digo idéntica a la del Perú, pero sí dentro de veinte o cincuenta años.

Sr. ARIAS.- Cuántas veces hemos visto, sobre todo América Latina es el ejemplo más concreto, normas perfectas desde el punto de vista técnico en sociedades totalmente coherentes, que no han servido de nada.

Sr. ZAFARONI.- Quiero significar que lo que nosotros vamos a hacer, tenemos que saber que tiene un límite. Ninguna Constitución hace milagros, es una ley. Si la Constitución de 1853 surtió determinados efectos se debe a una cantidad de factores, pero creo que nuestra función es hacer la norma lo más clara posible. Si no funciona, si mañana se quiebra por otras razones, no será culpa nuestra, pero nuestro deber es hacerla lo más clara posible.

Entonces, es en función de eso que invito a reflexionar, e invito a que coloquemos una norma más clara que preserve de las interpretaciones tortuosas que se puedan dar mañana. No nos equivoquemos con esa caricatura de los franceses del siglo pasado, con esa cara patibularia de los tribunales franceses. El derecho en la práctica tiene ese aspecto también, tiene ese aspecto del picapleitos que pueden hacer los dos argumentos. Cuidado con lo que hacemos, tratemos de meter una cláusula del tipo italiana o española.

Creo que en el espíritu de ninguno de nosotros está ceder el Poder Legislativo al Poder Ejecutivo; bueno, digámoslo, queremos regular los decretos de necesidad y urgencia. En fin, no tengo la autorización de mi bloque, pero podemos sentarnos a regularlos, pero hagámoslo con claridad. No dejemos esto que va a permitir, con citas de fulanito o menganito, o de otro muerto, que nos salgan con una cosa rara. Si hay otros factores, bueno, mala suerte, nosotros cumplimos con nuestro deber y después cumpliremos con nuestro deber de ciudadanos desde otro espacio, pero nuestro deber primero es decirlo claramente y fijar una norma con claridad.

Sr. IBARRA.- Me parece sumamente importante lo que está manifestando el convencional Zaffaroni, pero creo que para ponernos de acuerdo, primero tendríamos que coincidir en algo. Si a todos nos parece grave, si todos coincidimos en que sería realmente grave que un decreto de necesidad y urgencia tuviera operatividad en el tiempo, a pesar del silencio del Parlamento; si todos coincidimos en esto y hago una pregunta a todos los convencionales presentes, entonces, encontremos el mecanismo para ponerle ese límite y que no tenga operatividad un decreto frente al silencio del Congreso.

Vamos a coincidir en que el despacho de la mayoría, así redactado, no tendría ninguna garantía, porque más allá de que se entienda una cosa u otra, vamos a admitir y ser sinceros que permite otra interpretación. Entonces, si coincidimos en que sería realmente grave que le estemos abriendo la puerta a la operatividad de los decretos de necesidad y urgencia, vamos a coincidir también en que nada cuesta, al contrario, es un acto de responsabilidad, poner un texto expreso respecto de los decretos de necesidad y urgencia. Lo garantizaríamos y no haríamos más que poner en el papel algo de lo que nosotros estamos convencidos.

Ahora, para este debate se requiere una actitud política sincera, porque no podemos decir que estamos convencidos de una cosa, cuando en realidad sabemos que es otra.

Sr. MESTRE.- Usted hace referencia, señor Zaffaroni, a que por lo menos hubiésemos adoptado el criterio de la Constitución española o italiana.

Hemos seguido el criterio de la Constitución española. El artículo 86° de la Constitución vigente prevé este procedimiento que es el mismo que nosotros hemos puesto aquí. De lo único que se trata distinto es que aquella constitución dice: "El Congreso habrá de pronunciarse expresamente en dicho plazo sobre su convalidación o derogación, para lo cual el reglamento establece un procedimiento especial sumario." Nosotros hemos puesto que "Es el Congreso, a través de una ley el que determinará cuál es el procedimiento..." Entonces estamos exactamente en las mismas condiciones planteadas en la Constitución española.

Sr. ZAFFARONI.- La Constitución italiana dice: "...el mismo día lo lleva" "...si dentro de tanto..." "perdió automáticamente vigencia." Ese es uno de los modelos, el otro, el de la Constitución española dice: "...lo remite inmediatamente, aunque esté disuelto, igual lo remite a la Corte." Y el reglamento de la Corte, no una ley, establece el procedimiento de urgencia en el cual ésta se pronuncia en treinta días. Es decir, obliga a la Corte a decir en treinta días sí o no, indefectiblemente, por reglamento, no por ley. Lo que hace el proyecto por ley es grave, por lo siguiente: nuestro Ejecutivo tiene función como legislativo y tiene función como legislativo fuerte, el veto de nuestro Ejecutivo es un veto fuerte, es un veto en el cual el Poder Legislativo no puede insistir si no es con dos tercios en cada Cámara.

En base a la propuesta de ustedes, si imaginamos un Ejecutivo en minoría parlamentaria, les va a vetar la ley y el Congreso tiene que insistir, no con la mayoría absoluta, sino que necesita los dos tercios de votos de cada Cámara con relación a la ley que reglamente los efectos y plazos que ellos le van a dar con respecto al tema en cuestión.

Sr. MESTRE.- La ley será sancionada una sola vez y estableciendo el procedimiento al que se deberá ajustar siempre que llegue un decreto de necesidad y urgencia.

Sr. ZAFFARONI.- Pero es una ley y se puede reformar.

Sr. MESTRE.- Pero la responsabilidad está en el Parlamento.

Sr.- ZAFFARONI.- Pero se la veta el Poder Ejecutivo porque no le gusta la ley, porque el Congreso establece el plazo de un mes.

Sr. IBARRA.- ¿Qué pasa si el Parlamento no sanciona la ley? Es una hipótesis. Porque en el texto constitucional también se prevé la instauración del juicio por jurados y nunca se instauró.

Sr. MESTRE.- Si el Parlamento no sanciona la ley, no podemos echar la culpa al Poder Ejecutivo.

Sr. IBARRA.- Pongámoslo ahora en la Constitución. Para eso estamos, para reformarla. ¿Por qué vamos a depender de lo que diga el Parlamento mañana? Pongámoslo ahora.

Sr. BARCESAT.- Tenemos una instancia única.

Sr. ZAFFARONI.- Treinta o sesenta días es tiempo suficiente para que se reúna el Parlamento frente a una situación de emergencia. No digo tres días, como alguien lo propuso. Pongámosle treinta, cuarenta y cinco o sesenta días. Es tiempo suficiente en tanto esté vigente el decreto.

Sr. IBARRA.- ¿Cuál es el obstáculo para poner esto en la reforma constitucional? Sinceremos el debate político.

Sr. ZAFFARONI.- Quisiera agregar que lo que manifesté está fuera de todo cálculo coyuntural y sectorial. Tanto es así que si hay un sector político al que le pueda llegar a convenir los decretos es el nuestro en el futuro inmediato porque nunca tendremos mayoría en la Cámara. No estamos haciendo un cálculo sino tratando de que se establezcan reglas claras.

Sr. ARMAGNAGUE.- Hemos escuchado importantes aportes que, sin duda, están contribuyendo al mejor esclarecimiento de este tema que ha tenido, tiene y tendrá innumerables repercusiones, y se han traído ejemplos de distintas legislaciones e incluso de diferentes sistemas. Se han traído ejemplos del sistema parlamentario, se han traído ejemplos del sistema presidencialista, en los casos de sistema parlamentario se ha traído el ejemplo de España.

No hace mucho tiempo en la ciudad de Mendoza un joven aspirante a la tesis doctoral en la Facultad de Derecho de la Universidad de Mendoza, defendió su tesis sobre los decretos leyes. He tenido oportunidad de conversar con él sobre las interpretaciones que se han dado en los distintos sistemas parlamentarios. Este joven, es ahora el doctor Alejandro Pérez, hijo de un distinguido constitucionalista. Él me ha explicado lo que pasaba en España a raíz del tema de los reglamentos de necesidad y urgencia.

En España como en la mayoría de los países del mundo cuando se ha legislado sobre estos temas se ha mencionado fundamentalmente el tema de la emergencia económica. ¿Y qué es lo que ha pasado en España? De acuerdo con la Constitución española, artículo 86º también se han establecido distintas prohibiciones. La Constitución española de 1978 dice que se prohíben en los casos del ordenamiento institucional, de los derechos, de los deberes, de las libertades enumeradas en el Título I, del régimen de las comunidades autónomas, del sistema electoral general, pero se olvidaron los españoles de un tema que hoy es de preocupación mundial, el tema económico tributario. Y hoy en día en España la mayoría de los decretos leyes, precisamente, se hacen en materia tributaria y en materia económica. No olvidemos que en España, Rumasa se privatizó por decreto que luego se ratificó.

¿Qué quiere decir?, por eso en el texto del despacho sobre el que estamos trabajando el meollo es un problema al que se le añade el penal, que lo vamos a analizar. Pero el meollo está en el tema tributario, es decir que todo lo que se le prohíbe, no solamente a este Poder Ejecutivo sino a todos los que vengan, qué conceptualización vamos a tener del aspecto tributario. Los impuestos, tasas, contribuciones, lo que dice la teoría clásica, el tema de la coparticipación federal, el tema de la tasa de estadísticas, de la ley penal tributaria, el tema de las innumerables situaciones que hoy se están produciendo en el caso de rentas, en el tema de las ganancias. Es decir, que vamos con este despacho de comisión -que desde ya ratificamos- apuntando al meollo de lo que hoy se está debatiendo en el mundo que es el tema tributario. Incluso en España hay distintas tesis que dicen que el gobierno puede dictar los impuestos y otras que no, lo que siempre pasa en estas discusiones de tipo constitucional.

Sr. CORNET.- Le hago una pregunta a usted que es representante del bloque del Pacto, con respecto a lo que propuso el convencional Ibarra, ¿cuál es el inconveniente en poner un plazo? ¿Por qué no se le pone plazo?

Sr. ARMEGNAGUE.- Primero, quiero aclarar que no soy el miembro informante de esta comisión.

El tema del plazo se ha dejado librado a la reglamentación de la ley, son distintas posibilidades, o bien de lo contrario al decir expresamente el Congreso determinará sobre su convalidación o no, creímos que dejarlo librado a pautas de carácter más amplio, era lo más oportuno. Esto lo tendrá que tratar, sin duda, cada uno de los bloques y en definitiva el plenario de la Convención.

Es decir entonces, señor presidente, que en todos los países se ha invocado muy bien por las exposiciones que hemos escuchado del convencional Zaffaroni la emergencia excepcional que viven incluso, sistemas que no son tan parlamentarios como el francés; porque nadie podrá afirmar que el sistema francés es de neto corte parlamentario, como dice Lowestein y otros autores es semipresidencialista, donde precisamente la Constitución de 1958 buscaba terminar con los gobiernos de gabinete de la tercera y de la cuarta República, que indudablemente no tenían el peso que necesitaba un Poder Ejecutivo de carácter fuerte. Así fue que la condición que puso el general De Golle para asumir el gobierno fue una de éstas y quedó consagrada en la Constitución de 1958. Más aún, esa misma constitución que le confiere poderes de emergencia nacional para el caso que se vulnera la integridad territorial francesa o cuando se tengan compromisos internacionales o estén en juego las instituciones de la República o la propia independencia de la Nación; también establece algunos límites, porque el presidente tiene que consultar primero al primer Ministro, al presidente de la Asamblea Nacional, y al Presidente del Consejo del Tribunal Constitucional.

Además siempre, y lo dice el propio artículo 16 de la Constitución de Francia, que es asegurar en el menor plazo posible todas las medidas para el mejor cumplimiento de la misión de los poderes constitucionales y establece algo que es de carácter fundamental, es la propia caracterización de los decretos de necesidad y urgencia, es que exista una suerte de parálisis de los poderes públicos como lo dice expresamente la constitución francesa. Pero aquí también se ha dicho que se traen constituciones injertadas dentro de un sistema parlamentario, incluso se ha dicho que se vulnera la teoría de la división de poderes que no están en consonancia con la Constitución de Estados Unidos y vamos a ver que nuestra constitución no siguió la fuente de la constitución de los Estados Unidos, esto ha sido una distorsión a raíz de la famosa polémica de Alberdi y Sarmiento; Sarmiento decía que era copia de la constitución de Estados Unidos y Alberdi le tuvo que decir que no era así.

Por eso, señor presidente, acá se ha dicho tangencialmente que Estados Unidos nunca ha tenido estos inconvenientes derivados de esta emergencia; Estados Unidos desde su inicio como estado, en el artículo 2º de la sección 3ª de su constitución -y esta es la diferencia fundamental con la nuestra- solamente le da al Poder Ejecutivo el fiel cumplimiento de las leyes que nosotros en el inciso 2º del artículo 86 no le damos eso, porque en ese inciso de las atribuciones del presidente dice que expide las instrucciones y reglamentos que fueran necesarios para la ejecución de las leyes de la Nación, cuidando no violar su espíritu.

Quiere decir entonces, que nosotros no le dimos al presidente las mismas facultades que le da la Constitución de Estados Unidos y esto tiene incidencia para los poderes reglamentados. Por qué, porque desde el inicio no más en 1793 Washington por decreto dictó el acta de neutralidad que después fue convalidado por el Congreso. En 1799, cuando un navío norteamericano había incautado mercadería de un barco danés, se le dijo al presidente -este caso llegó a la Corte- que como había una ley del Congreso el presidente no lo podía hacer; pero que si no hubiera habido tal ley sí lo hubiera podido hacer. Pero más, aún, la jurisprudencia norteamericana ha señalado que en ausencia de una legislación del Congreso el Poder Ejecutivo pudo controlar el tendido de los cables telegráficos, y esto tuvo aplicación cuando Lincoln en plena guerra de Secesión lo hizo por sí mismo, porque había -insisto- una ausencia legislativa del Congreso.

En 1860, también Lincoln, suspendió el Acta de Hábeas Corpus; caso curioso éste en el que "Neages", siendo guardaespaldas de un juez de la Suprema Corte de Justicia, mató a una persona que, según él, había querido matar al juez. El caso llegó a la Suprema Corte de Justicia estadounidense que expresó que el deber del presidente no se limita al fiel cumplimiento de las leyes, como manda el artículo 2º de la Sección Tercera de la Constitución de los Estados Unidos.

En 1900 el presidente de ese país envió tropas a Pekín sin autorización parlamentaria, con motivo de un serio problema de las delegaciones extranjeras que se encontraban allí. Durante la Primera Guerra Mundial, entre 1914 y 1919, el presidente de aquel país practica ocho incautaciones sin mediar ley del Congreso. Y desde 1941, durante la Segunda Guerra Mundial, hasta 1951, con el famoso tema de la guerra de Corea, hubo dieciocho incautaciones sin ley del Parlamento norteamericano. En el caso de las acerías -como muy bien mencionó el señor convencional Zaffaroni- la Corte que restringió los poderes del presidente, expresó que como había una ley el presidente no podía expropiar, porque -repito- había una ley.

Quiero decir que estas facultades emergentes responden a un principio que surge de la realidad; esto no lo venimos a inventar hoy, las emergencias han existido y existirán siempre. Desde luego que el derecho no puede ampliarse a las emergencias, pero, indudablemente, debe haber un marco legal que las cobije, porque de lo contrario estaríamos ante un derecho que contempla sólo los casos normales y permanentes, y no los casos transitorios y excepcionales. El derecho tiene que contemplar la realidad fáctica, nos guste o no.

Y si seguimos la experiencia de países con tradición presidencialista, podemos mencionar la Constitución colombiana de 1991 que también establece el estado de excepción; más aún, el presidente de Colombia, de acuerdo con la ley, puede hasta establecer tributos. Tenemos también el caso de la Constitución peruana de 1979 que señaló el señor convencional Zaffaroni.

En la Argentina los gobiernos de todos los signos políticos han dictado decretos de necesidad y urgencia, algunos convalidados por el Congreso y otros no. Se comentó el caso de Avellaneda, cuando tuvo que trasladar la Capital a la ciudad de Belgrano con motivo de haberse producido una situación de emergencia. ¡Y tuvo que hacerlo, porque había una situación de necesidad! Algo similar ocurrió con la Constituyente de 1860, a pesar que por la disposición de la Constitución del 53 ésta por diez años no podía reformarse. Pellegrini tuvo que dictar decretos de esta naturaleza a raíz de la crisis financiera de 1890. Es decir, en todos esos casos se dieron estados excepcionales que los presidentes debieron resolver por necesidad con celeridad.

En el caso Avico contra De la Pesa, en 1933, la Corte Suprema de Justicia expresó que no se le negaba al Estado el poder derivado de los casos de emergencia, fundamentalmente en materia económica. En el caso Robustiano Moreno, la Corte, en 1960, expresa que es un derecho excepcional confiado al razonable arbitrio que, indudablemente, es una característica de toda medida de emergencia, es decir, que tiene que haber una razonabilidad entre los medios que se emplean y los fines para los que aquellos se utilizan.

Sr. ORSI.- Ratificando lo que usted decía con relación a los decretos de Pellegrini, agregaré que éstos fueron dictados después del '90, cuando asumió sus funciones, y fueron redactados nada menos que por Vicente Fidel López, quien era su ministro de Hacienda y acababa unos años antes de ser rector de la Universidad, reconocido historiador, jurista y economista de indiscutible prestigio nacional.

Sr. ARMAGNAGUE.- Continúo, señor presidente.

Quiere decir entonces que el Derecho, indudablemente, tiene que contemplar los medios para paliar la emergencia, en la medida en que ésta sea transitoria, excepcional y razonable. Esto es absolutamente así.

Se ha dicho bien que algunos de los constitucionalistas o administrativistas están a favor y otros en contra. Muchos o la mayoría de los que están en contra, como el caso de Ruiz Moreno, Bidart Campos y Ekmekdjian han apelado a este principio de la separación de poderes porque -a estar de sus doctrinas- fundamentan que éste se vería afectado. Volvemos a lo mismo: en nuestro sistema constitucional la cuestión es diferente al de Estados Unidos. ¿Y por qué?

Porque la fuente del inciso 2º del artículo 86 es la Constitución Chilena de 1833 y, a su vez, la fuente de ésta fue la Constitución de Cádiz de 1812, y la de ésta fue la Constitución Francesa de 1791, en donde se le establecen facultades reglamentarias, porque esta es la tesis francesa.

Lamento que no esté presente el señor convencional Natale en este momento, porque él decía que Bielsa ha hecho un trasplante de la doctrina francesa. En realidad esto no es así por un invento o trasplante de Bielsa -jurista de insospechado color, probidad política y jerarquía intelectual-, sino que es porque nuestra Constitución de alguna manera ha tenido facultades reglamentadas que vienen sucediéndose en el tiempo, constitución tras constitución. Razón por la que nosotros así lo establecemos en nuestro inciso 2º del artículo 86.

Muy bien se ha citado a juristas de las condiciones intelectuales de Joaquín V. González, o del doctor Sagüés, que es oriundo de esta provincia, jurista de reconocida trascendencia que, indudablemente, ha escrito mucho y bien sobre el tema de los poderes de emergencia que él a su vez los deriva del estado de necesidad que puede tener cualquier pueblo en cualquier lugar del mundo. A favor de esta interpretación están Cassagne, Diez, Marienhoff y Vanossi. Más aún, la Constitución de San Juan de 1986 en el artículo 157 también consagra y recepciona este estado de necesidad y urgencia.

Quiere decir, entonces, señor presidente, que no estamos con esto inventando nada, al contrario, el Núcleo de Coincidencias Básicas ha tenido como prioridad fundamental la atenuación o limitación de los poderes del presidente, pero partimos de una realidad.

Yo quisiera ver y saber si estos trescientos ocho decretos que muy bien mencionó el convencional Zaffaroni, se van a compadecer o no a la luz de esta nueva cláusula constitucional. Esto habrá que estudiarlo, pero estoy seguro de que no, porque adviértase lo que dice el dictamen: "...estableciendo un principio general..." El principio general es el que está consagrado en el primer párrafo del artículo 86, inciso 23: "El Poder Ejecutivo no podrá en ningún caso, bajo pena de nulidad absoluta insanable emitir disposiciones de carácter regulatorio", y dice "solamente cuando circunstancias excepcionales", o sea que no es cualquier circunstancia sino que tiene que haber la excepcionalidad del estado de emergencia, tiene que haber imposibilidad de seguir los trámites ordinarios previstos por esta Constitución para la sanción de las leyes y no se trate de normas que regulen la materia penal, dice en primer lugar. Aquí está comprendido todo en materia penal, Código Penal y leyes complementarias, incluso, disposiciones de fondo y de forma, como lo dijo muy bien el convencional Zaffaroni, pero que hacen también pretensión impunitiva como el caso de la excarcelación. Aquí el presidente no va a poder dictar normas basándose en una violación de los principios procesales que serán de forma, pero en definitiva, la forma está condicionando el fondo porque quien puede lo más, puede lo menos.

En cuanto a la materia tributaria es a nuestro juicio un tema fundamental para evitar lo que se hizo de origen en el caso Peralta de la confiscación que fue en 1990 -si mal no recuerdo- cuando se sustituyeron los plazos fijos por Bonex. Entonces, en cuanto a este tema tributario es una de las pocas constituciones que lo recoge, porque recordemos que la de Colombia dice, al contrario, que el presidente puede dictar nuevos tributos en nombre de la emergencia. Esto sí que es una barbaridad., pero se le da poderes excepcionales al presidente para crear nuevos tributos. Lo que está en discusión en España es el tema tributario con esto se va a proteger y hemos dicho que a nuestro juicio tiene que tener un alcance amplio, abarcando toda la gama, incluso, hasta las leyes de coparticipación federal tampoco pueden ser alcanzadas por esa excepcionalidad de los decreto-leyes. En materia electoral a pesar de los partidos políticos son temas que indudablemente no pueden ser tocados o rozados por un decreto de necesidad y urgencia. Aquí el ministro jefe de gabinete personalmente y dentro de los diez días someterá esta medida a consideración de una comisión bicameral permanente que debe respetar la pluralidad de miembros y de diversidad de ideas que hay en el Congreso. A su vez esta

Comisión tiene la obligación de que en el plazo de diez días lo tiene que someter al plenario para su expreso tratamiento. Incluso dice más "el que de inmediato las considerará" O sea aquí el Congreso es una interrelación entre el Poder Ejecutivo, vía jefe de gabinete, vía comisión bicameral, vía Congreso. Es decir que no es un acto discrecional, sino un acto complejo y concatenado entre sí, entrelazado -diría- para que se advierta que esto no es una consagración de facultades extraordinarias -como se ha dicho aquí- que violaría el artículo 29 de la Constitución. No deben confundirse los roles de establecer un paralelismo entre utilizar poderes que son excepcionales y cuando verdaderos casos de urgencia y necesidad así lo consideren con esta tamaño sanción del artículo 29. Y nos parece bien el artículo 29, pero volviendo al tema, y para concluir, creemos que esta norma que establece el despacho de la comisión no es una norma ni caprichosa ni razonable, simplemente viene a señalar lo que ha ocurrido en la Argentina de nuestro tiempo para que precisamente los malos casos no se encuentren más de cara a esta nueva norma que ha sido inspirada de buena fe y fundamentalmente teniendo en cuenta esto que es el Núcleo de coincidencias Básicas, esto es un sistema, en el sentido que con esto le estamos atenuando limitando las facultades a este Presidente o a los presidentes que van a venir en el futuro, porque tampoco vamos a dictar un Constitución para esta coyuntura. Creemos que estamos dictando una Constitución para los tiempos y la única manera de regular el presente es precisamente estableciendo esta norma.

Sr. PRESIDENTE (Jaroslavsky).- Tiene la palabra el convencional Winter.

Sr. WINTER.- Señor presidente: Voy a tratar de hacer mérito de la brevedad, sino, quizá, tenga que quedarme solo.

Este tema me ha preocupado desde el primer momento que leí la ley 24.309, a tal punto que cuando fui convocado por mi partido y se me ofreció la candidatura, condicioné mi aceptación a que no se me obligara a votar reelección presidencial, sobre la que ya se había pronunciado mi partido, Decretos de Necesidad y Urgencia en la delegación de facultades legislativas al Poder Ejecutivo y veto con promulgación parcial de leyes y otros temas referidos al Consejo de la Magistratura. Soy consecuente con mis actos.

En este sentido y con el ánimo de colaborar y respetando que todos somos argentinos y estamos haciendo la obra magna de reformar la Constitución, traté modestamente de formalizar un proyecto.

Personalmente parto de la base de lo que me enseñaron en la Facultad de Derecho y de lo que está inserto en la Constitución Argentina. Allí dice que tenemos un sistema republicano y con ello la división de poderes, el equilibrio de los poderes, el poder controla al poder y yo quiero seguir en ese sistema. Porque todas las leyes que vayan al Congreso de la Nación, dice el artículo 67º, inciso 28) que el Presidente de la Nación puede prorrogar las sesiones del Congreso y llamar a extraordinarias cuando la gravedad de los intereses así lo requiera, pero se plantea un problema, puede ser que el Congreso no esté en sesiones y haya que adoptar alguna decisión, pero creo que aunque prohibamos que el Poder Ejecutivo dicte Decretos de Necesidad y Urgencia lo va a tener que hacer igual, porque a veces la necesidad se presenta de tal manera, que son imprescindibles. Entonces he adoptado una posición ecléctica y he dicho en el proyecto que cuando el Congreso esté en sesiones lo único que se podría hacer -creo que el doctor García Lema había hecho referencia- es que se busque un mecanismo rápido para que se adopten las decisiones cuando hay que solucionar una grave emergencia y si no está el Congreso en sesiones, hay que citarlo en un término de cinco o seis días para que trate el tema y darle un expreso tiempo a cada Cámara para que se expidan por la convalidación o la derogación del decreto y si no lo hace en ese tiempo, para mí, tiene que quedar derogado tácitamente.

No he puesto limitaciones en esta materia, porque no he podido lograr establecer qué es lo bueno y qué es lo malo. Como por ejemplo sobre la legislación laboral o previsional, no me pareció conveniente, me parece que el Núcleo de Coincidencias Básicas tiene una auto

contradicción, porque al comienzo se expresa que se trata de atenuar el sistema y para eso tienen un Jefe de Gabinete y para mí no va a atenuar nada, porque tiene una firme dependencia del Poder Ejecutivo, se dice que al Presidente hay que descargarlo de funciones, pero no va a atenuar nada, tal como está en el proyecto de la mayoría si permiten los Decretos de Necesidad y Urgencia y los demás.

Sr. PRESIDENTE (Jaroslavsky).- El señor convencional Armagnague solicita una interrupción.

Sr. WINTER.- Lo escucho, señor presidente, como se están limitando las facultades se tendría que ampliar el período ordinario de sesiones del 1° de marzo al 30 de noviembre. Lo tuve en cuenta por eso dije que había menos plazos para el dictado de este tipo de decretos. Lo que me preocupa es que en algún momento exista la necesidad de dictar un decreto de necesidad y urgencia y no se pueda convocar al Congreso. Creo que hubiéramos llegado a un grave problema si algún presidente de la República se hubiera visto en la obligación de actuar ante un caso de inundación o catástrofe mediante este tipo de decreto, no estoy hablando, que se interprete, de éste presidente, hablo en general, lo que me preocupa es que nunca haya habido cierta habitualidad en este tipo de disposiciones o procedimientos, creo que es un problema a resolver. Realmente he leído mucha doctrina extranjera y nacional al respecto, pero pienso que nuestro sistema republicano que habla de la división de poderes, por lo tanto no es bueno que se legisle sobre una instancia que es potestad del Congreso de la Nación.

Tampoco admito que el Congreso no defina una situación o la alargue indefinidamente por no querer tomar decisiones políticas. Por eso, cuando exista un decreto de necesidad y urgencia, espero que el Congreso se expida y, de no hacerlo, su silencio no se tome como una voluntad o sentido afirmativo de convalidación, porque estaríamos en presencia de una sanción nula de nulidad absoluta.

Me preocupa el control de los decretos de necesidad y urgencia, y recordemos que éstos entran en vigencia inmediatamente, ni necesitan constar en el Boletín Oficial, basta que sean publicados en los diarios, de ahí que todos los organismos de control trabajen sobre los hechos consumados, podemos recordar el caso Peralta, y vemos que de haberse respetado esta idea, tal vez la Corte no hubiera dictado la inconstitucionalidad, estoy seguro que los abogados hubieran tenido un trabajo arduo.

Al Congreso le costó mucho cuando tuvo que adoptar las decisiones de controlar la Corte. El Poder Legislativo dirá que quedan derogados de aquí y para el futuro, y los otros ¿quedarán convalidados?

Sr. ARIAS.- Pido la palabra.

Creo que la intervención del Congreso nacional no queda supeditada al dictado de la ley reglamentaria, porque tiene una parte operativa, en tanto y en cuanto determina la intervención de la Comisión Bicameral, no está supeditada, insisto, al reglamento porque la propia Constitución determina ese funcionamiento.

SR IBARRA.-Pido la palabra.

Voy a ser breve, ya se han expresado las cosas más trascendentes. Quiero sí expresar que me preocupa el escaso número de convencionales presentes tratándose de un tema de tanta trascendencia, valoro las posiciones de todos los convencionales presentes aquí

Sr. PRESIDENTE (Jaroslavsky).- A propósito de eso me permitía cumplir con una obligación que tengo. El doctor García Lema me ha pedido que exprese su imposibilidad de concurrir a la reunión, debido a que está en Buenos Aires.

Sr. IBARRA.- Lo mío es una reflexión respecto del tema, porque entiendo que todos deben tener una razón justificada y no me introduciría jamás en una circunstancia, es simplemente que me resulta patético esto.

Tampoco me voy a referir a la oposición del Frente Grande al dictado de decretos de necesidad y urgencia, pues esto ya fue fundamentado por el miembro informante, y también en el día de hoy por el convencional Barcesat. Simplemente quería hacer una reflexión en función del proyecto de la mayoría.

Todos coincidimos y sabemos que la actual Constitución, la que reformamos, no autoriza el dictado de decretos de necesidad y urgencia. El proyecto de la mayoría pretende establecer para la nueva Constitución lo que significa alterar el sistema de equilibrio de poderes establecido en la actual Constitución, significa introducirse en las atribuciones que ha determinado la actual Carta Magna a cada uno de los poderes.

Esto no es poca cosa, porque con los decretos de necesidad y urgencia no estamos nada más y nada menos que llevando facultades que hasta hoy son exclusivas del Parlamento a otro poder. Creo que si estamos consientes de la trascendencia que esto tiene para la arquitectura del sistema constitucional del equilibrio de los poderes, tenemos que coincidir en que esas facultades tienen que ser otorgadas con carácter de absoluta excepcionalidad, con carácter absolutamente restrictivo y además otorgando los pesos y contrapesos necesarios para poder seguir manteniendo ese equilibrio que nosotros desde el Frente Grande entendemos está seriamente cuestionado, pero ahora voy más allá y quiero referirme al proyecto de la mayoría.

En dicho proyecto creo que solamente se dejan más dudas que certezas, se habla de circunstancias excepcionales y, como se remarcó aquí, no se las especifica, ni siquiera se da como ejemplo alguna de esas circunstancias excepcionales para que se pudiera tomar como pauta de valoración, o para que el propio Poder Ejecutivo tome como pauta de valoración para dictar un decreto. Se dice "circunstancias excepcionales que hicieran imposible seguir el trámite ordinario" Esto permite cualquier criterio amplio, restrictivo y creo que sería un acto de responsabilidad limitarlo o acotarlo, esto no se hace en el proyecto de la mayoría.

Se habla de que "el jefe de gabinete dentro de diez días someterá la medida a consideración de la comisión bicameral permanente" y se habla también que esta comisión "elevará su despacho en un plazo de diez días al plenario" y a esto hacía referencia el convencional Arias. Pero yo me pregunto qué sanción está establecida en este proyecto para el caso que así no ocurriera, porque aquí se fijan diez días y qué sentido tiene imponer un plazo si no se impone una sanción nulificante o algún tipo de sanción cuando esto no sucediera.

En definitiva, estamos estableciendo plazos que podrán funcionar o no, y si no funcionan nada se dice.

Sr. PARENTE.- ¿Me permite una interrupción?

-Asentimiento.

Sr. PARENTE.- Me gustaría que usted me diera un ejemplo en la Constitución actual, además del artículo 29º, que establezca sanciones para el caso que una determinada condición en la Constitución no se cumpla.

Sr. IBARRA.- No estoy hablando de sanciones punitivas, estoy hablando de efectos jurídicos. A eso me refiero, que si no se cumple determinado plazo pierde absoluta eficacia. Esa sería una sanción por el no cumplimiento de un término. Si durante diez días el Poder Ejecutivo no veta una ley, queda promulgada tácitamente. Esta es una sanción en términos de plazos, no como

sanción jurídica sino como efecto jurídico. En este sentido creo que es absolutamente necesario establecer y regular desde la Constitución la actividad del Parlamento para garantizar este sistema de contrapeso que nosotros estamos alterando cuando introducimos los decretos de necesidad y urgencia.

Hay un tema que no queda claro tampoco en el proyecto de la mayoría. ¿Qué carácter legislativo tendrá este tratamiento que se prevé por el Congreso de los decretos de necesidad y urgencia? ¿Tendrá las características de la ley? Nada se dice.

En este caso puede ser interpretado que la aprobación o rechazo del Parlamento tenga la jerarquía de una ley. Con esto también podríamos estar habilitando el veto del Poder Ejecutivo a esta ley. En definitiva, el Poder Ejecutivo aún se guarda un mecanismo que es el veto ante el rechazo por el Parlamento a un decreto de necesidad y urgencia.

Nos quedan dudas sobre si el Parlamento va a sancionar o no esa ley. Nos quedan dudas sobre si el Parlamento, una vez que sanciona la ley, no sufrirá el veto del Poder Ejecutivo. Nos quedan dudas sobre si, aún sancionada la ley y establecido el régimen por el cual el Parlamento va a tratar los decretos de necesidad y urgencia, el Poder Ejecutivo no se reserva el derecho de veto ante el rechazo del Parlamento de los decretos de necesidad y urgencia.

Frente a todas estas dudas, frente a la convicción de que es absolutamente diferente la aprobación tácita de un proyecto de ley -que aquí se rechaza en el proyecto de la mayoría- que la aprobación tácita o veto de un decreto de necesidad y urgencia que tiene operatividad en el día de su publicación, y ante la falta de una disposición expresa en la Constitución, creemos que no se garantiza el tratamiento por el Congreso de los decretos de necesidad y urgencia, como plantea el convencional Ortiz Pellegrini, con el artículo 171° bis.

Ante todas estas dudas, creo que una actitud responsable de esta Convención -y lo digo con respeto- es la de establecer un límite temporal para evitar la operatividad de los decretos de necesidad y urgencia ante el silencio del Parlamento, ante la falta de aprobación de esta ley que iría a sancionar el proyecto de la mayoría.

Es decir, estaríamos garantizando que los decretos de necesidad y urgencia no van a tener las puertas abiertas en nuestra sociedad. Estaríamos traduciendo al texto constitucional todas las reservas que tenemos, no sólo los opositores al pacto sino también aquellos que lo han suscripto.

Creo que esto sería absolutamente posible y no es complejo llevarlo al papel con una cláusula que hiciera perder eficacia a los decretos de necesidad y urgencia si no son convertidos en ley en un determinado lapso o remitidos al Parlamento en un determinado plazo.

Sr. ORSI.- Creo que vale la pena recordar que entre las facultades y obligaciones del jefe de gabinete, que contempla el inciso 13° del proyecto Alasino-Alfonsín, está la de someter personalmente, y dentro de los diez días de su dictado, estos decretos a la consideración de la comisión bicameral permanente. Usted se hace la misma pregunta que yo también me hago. ¿Qué pasa si no se manda el decreto? El artículo 87° bis dice que el jefe de gabinete debe concurrir en forma mensual al Congreso, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo también dice que podrá ser interpelado por el voto de la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de la Cámara, y ser removido por la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de una de ellas.

Me parece legítima su preocupación, pero buscando una sanción por la falta de operatividad, a mi juicio el jefe de gabinete estaría alcanzado por una real moción de censura y por una remoción de su cargo.

Sr. IBARRA.- Comparto esto como una hipótesis de funcionamiento del Congreso. Pero si bien esto es posible debemos tener en cuenta que los decretos de necesidad y urgencia son operativos, y esto no invalidaría la operatividad de los decretos de necesidad y urgencia haciendo más reales las sospechas, no diría sospechas sino la desconfianza, o las reservas con el Parlamento.

No quería hacer referencia a situaciones de coyuntura porque estamos tratando de establecer reglas hacia adelante, no para la coyuntura con un Parlamento que hoy por hoy en el 90 por ciento de los decretos de necesidad y urgencia en estos años no ha dicho ni una sola palabra, ni se ha pronunciado sobre ellos. En síntesis ante un Parlamento que ha aceptado con pasividad la sustracción de funciones por parte del Poder Ejecutivo, bien merece de esta Convención que se establezcan los sistemas de contrapesos, que el constituyente del '53 decidió establecer al prohibir a través del artículo 29° que el Parlamento pudiera otorgar facultades extraordinarias al Poder Ejecutivo, porque entendió que esto podía ser grave.

Nosotros consideramos que sería grave que los decretos de necesidad y urgencia estuvieran librados al arbitrio del Poder Ejecutivo Nacional. Si bien hay una voluntad para que no sea así, traducida en el texto de la mayoría, lo cierto es que la redacción y la falta de establecimiento de plazos y otras cuestiones, tornan posibles los casos que he mencionado, que se envíe en el plazo determinado, que la comisión bicameral no lo trate en el plazo establecido en el proyecto, que no se sancione esta ley a la que se hace referencia, que sí se sancione y no se establezca nulidad en el caso que el Parlamento no lo trate.

Y en esos casos en que el Parlamento no lo trate hay una serie de dudas que son realmente graves y se eliminan de cuajo estableciendo pautas concretas para evitar la operatividad de estos decretos. Si lo hiciéramos así, ante el silencio del Parlamento no tendríamos que esperar a que trate o no una ley. ¿Por qué? Porque si no la dictan los decretos son nulos, de nulidad absoluta, pierden eficacia si no son tratados por el Parlamento. Nosotros debemos incluir aquí las pautas y no esperar que el Parlamento cuando reasuma sus funciones los defienda, por eso entendemos que esto es de una magnitud tal que debe estar garantizado en el texto constitucional.

Sr. MESTRE.- Aquí se ha expresado bien uno de los problemas mayores que ha existido en este último tiempo, y es el sinnúmero de decretos de necesidad y urgencia que ni siquiera han sido comunicados al Parlamento, ni tampoco la opinión pública estuvo informada de su sanción, en algunos casos la necesidad es cuestionable y en otros la urgencia, y se han dado razones más que suficientes.

Este proyecto apunta a terminar con esto, por cuanto establece el procedimiento, que deber ser refrendado en acuerdo de ministros y que el jefe de gabinete deba llevarlo a la comisión bicameral, está ya tomando estado público para evitar el abuso y la discrecionalidad, para hacer entonces que las razones que fundamentan la necesidad y la urgencia estén suficientemente avaladas; pero cuando además se ha establecido que la comisión bicameral esté integrada en forma proporcional con la de los Cueros parlamentarios y tiene que tratarlos en 10 días, o sea que en definitiva va a actuar como una comisión, de una y otra Cámara, porque va a ser el tratamiento para elevarlo a ambos plenarios, está teniendo ya una amplia difusión, un amplio conocimiento de todos los partidos políticos del parlamento, se está dando también transparencia, de manera tal que en el futuro, ningún Poder Ejecutivo podrá hacer uso de la discrecionalidad, ni podrá sancionar decretos de necesidad y urgencia como los que aquí se han enumerado. Aquí y a esto lo ha dicho bien el convencional Barcesat primero y luego el convencional Zaffaroni, que después de un prolija búsqueda se ha podido determinar el número de decretos hasta diciembre de 1983 de 308 decretos de necesidad y urgencia, esto pone de manifiesto el desconocimiento de -incluso de hombres abocados y preocupados por estos temas, no han podido tener la información suficiente, qué vamos a pensar que la tenga el resto de la opinión pública.

A través de estos mecanismos que se insertan en el proyecto de la mayoría se pretende terminar con la discrecionalidad, se pretende reglar, se pretende normatizar. Este es un avance altamente positivo para el futuro de esto que no estaba contemplado por la Constitución, por la vieja Constitución, ahora tendrá una forma organizada, reglamentada perfectamente clara para que todo el mundo conozca de que cuando el Poder Ejecutivo use esta herramienta en función de necesidades y urgencias estén suficientemente justificados este procedimiento.

Sr. IBARRA.- Al convencional Mestre quiero manifestarle que no he escuchado a ningún convencional cuestionar el proyecto de la mayoría porque no garantiza la publicidad de los decretos de necesidad y urgencia. Esto no es un cuestionamiento que nadie haya hecho, creo que todos coincidimos conceptualmente y plenamente con el proyecto de la mayoría en el sentido de que este garantiza la publicidad, pero esto no es todo. Fíjense que ha habido absoluta publicidad recientemente sobre el decreto de necesidad y urgencia que derogó la garantía del estado en el nuevo sistema previsional, y sin embargo tanto parlamentarios como la sociedad toda consideró a éste como un hecho grave de intromisión del Poder Ejecutivo en las facultades del Poder Legislativo. La publicidad es un aspecto, pero junto con la publicidad debemos garantizar otros aspectos referentes a los decretos de necesidad y urgencia. Y en este sentido digo que si se ha establecido plazo para el dictado de las leyes, aquí se lo ha hecho con respecto a la autonomía de la ciudad de Buenos Aires. Por qué no se ha establecido un plazo para el dictado de esta ley. Dicho de otra manera, lo que en algún tema del propio Núcleo se puede hacer, no se hizo aquí, aquí ni siquiera se establece un plazo. Ojo que aún estableciendo un plazo tampoco yo quedaría satisfecho, porque si en esa ley se estableciera el plazo y el parlamento no lo trata, tácitamente esto quedaría aprobado. Y a mi esto me preocuparía como convencional que el parlamento no lo apruebe. Sin embargo con la absoluta generalidad que se da en el proyecto de la mayoría, esto es bien posible. Estamos derivando este tema a una ley que no tiene plazo de sanción, estamos derivando a una ley que el contenido lo va a fijar el Congreso, viene a cuento que estos decretos de necesidad y urgencia no surgen de una necesidad del Legislativo derivar un tema al Ejecutivo, sino surgen como una necesidad del Ejecutivo derivada al Legislativo, entonces, tanto más tenemos que garantizar esas facultades del Congreso que las dejamos absolutamente diluidas.

Sr. PRESIDENTE (Jaroslavsky).- El convencional Parente le solicita una interrupción.

Sr. PARENTE.- Yo creo que en el artículo 86 tiene plazos. Están perfectamente determinados, analice usted el tercer párrafo en que el ministro jefe de gabinete personalmente, dentro de los diez días, someterá la medida a la consideración de la comisión bicameral. Éste es el primer paso. A su vez, la comisión bicameral tiene diez días para elevar el decreto para su expreso tratamiento en los plenarios de las Cámaras que de inmediato lo considerarán. Y si buscamos en el diccionario de la Real Academia Española la palabra "inmediato", encontramos que es lo que continúa, que sucede de seguido, sin tardanza. Entonces, pregunto: ¿no están los plazos consignados? Me parece que se está forzando el análisis con un alto "voltaje" político para demostrar una situación que no merece un calificativo tan dramático como para decir que estamos asistiendo a los funerales de la República. ¡Esto es una barbaridad!

Sr. IBARRA - Los plazos que usted menciona obviamente están en el texto; pero mi pregunta refería a qué va a pasar, según establece este proyecto -que, seguramente, será aprobado por esta comisión por el sistema de la mayoría, también será aprobado por la Convención por el mismo sistema y pasará a conformar el texto de la nueva Constitución-, qué sucederá con relación a los plazos si el Congreso no dicta la ley en el curso de este año o del próximo.

Sr. PARENTE - Con la misma legitimidad podríamos preguntar qué pasará si el Congreso no dicta las leyes relativas al medio ambiente, al amparo, a la Capital federal, etcétera, etcétera.

Sr. IBARRA - Simplemente estamos introduciendo un sistema distinto en el equilibrio de los poderes por la trascendencia que le estamos dando al Poder Ejecutivo nacional al otorgarle facultades exclusivas del Parlamento.

Sr. PARENTE - Ésa es su concepción, lo que no quiere decir que sea la opinión general.

Sr. IBARRA - Ésta es mi opinión y me hago cargo de ella; pero convengamos que esto es absolutamente trascendente para la estructura constitucional, y si esto es así no podemos dejar librado a que el Parlamento sancione la ley cuando se le ocurra...

Sr. MESTRE - ¡No, no! Acá dice: "de inmediato".

Sr. MAY ZUBIRÍA - Sí, pero eso se establece con relación a la comisión bicameral, no al Parlamento...

Sr. IBARRA - Además, he dejado traslucir otras dudas respecto a que si eso podría ser vetado o no por el Poder Ejecutivo nacional, y no sólo me refiero a la ley a la que hace referencia el proyecto, sino al rechazo del Parlamento a los decretos de necesidad y urgencia.

Si, por lo menos, admitimos que todo esto es dudoso, como también lo es el tema de la aprobación ficta o tácita por el Congreso de los decretos de necesidad y urgencia, entonces con qué argumentos se va a impedir que esto tenga una aprobación tácita, ya que en ningún lado esto está aclarado. Insisto, si el Parlamento no lo trata o no se reúne esto queda aprobado...

-Hablan varios señores convencionales a la vez.

Sr. IBARRA - Si esto es así, simplemente con incorporar una cláusula que invalide los decretos de necesidad y urgencia en un lapso determinado evitamos cualquier tipo de dudas y, también, no violentamos el discurso ni la convicción política de nadie, porque todos a esta altura hemos manifestado públicamente que no queremos dejar librado sin ningún límite al Poder Ejecutivo nacional el dictado de los decretos de necesidad y urgencia. Podemos, entonces, encontrar una fórmula que convenza a todos.

Sr. MAY ZUBIRÍA - Debemos buscar esa fórmula.

Sr. PARENTE.- Es imposible convencerlo; a usted no hay argumento que lo conmueva, porque con el mismo criterio del convencional Ibarra yo podría decir que todos los dictámenes que van a emitir cada una de las comisiones que esta Convención van a necesitar la ley consiguiente. Digamos que estamos entreteniéndonos en esta Convención...

Sr. MAY ZUBIRÍA.- Pero no afecta la armonía y el equilibrio de los poderes...

Sr. PARENTE.- Puede afectar la calidad de vida de los argentinos, por ejemplo, una ley que tenga que ver con el medio ambiente...

Sr. MAY ZUBIRÍA.- Hasta ahora hemos vivido sin ley de medio ambiente y podemos seguir viviendo sin decretos de necesidad y urgencia.

Sr. MESTRE.- Creo que hay que precisar bien este tema porque ha quedado la sospecha de que los plazos no existen. Los plazos existen y la prueba está cuando se dice que inmediatamente serán considerados por la Cámara.

Lo de la ley especial habla del trámite y de los alcances, porque una cosa es que la Cámara pueda rechazar el decreto y que éste deje de tener vigencia, y otra es que pueda llegar a aprobarlo y que incluso crea que como materia legislativa es insuficiente y establezca el

procedimiento de adicionar determinada cláusula. A esto se hace referencia cuando se dice que la ley establecerá las formas y procedimientos porque, sin duda, se le debe dar respuesta con carácter legislativo a una norma que ha sido dictada por el Poder Ejecutivo. Entonces, para que tenga suficiente entidad es que estamos planteando la necesidad de que una ley establezca el procedimiento. Pero no significa que quede abierto su no tratamiento, sino todo lo contrario.

Sr. IBARRA.- Fíjense a qué se refiere la ley -y lo dice textualmente-: "...regulará el trámite y los alcances de la intervención del Congreso...". Nada más y nada menos que la intervención del Congreso. Y esos alcances serán regulados por la ley, es decir que todo lo que tenga que ver con el Congreso queda supeditado a una ley.

Sr. PARENTE.- El artículo 28 de la Constitución actual no se deroga. La intervención del Congreso no puede ir más allá de lo que la Constitución establece.

Sr. IBARRA.- Este es un sistema absolutamente nuevo para nuestra Constitución.

Sr. MESTRE.- Sí, es nuevo, pero aceptemos las ideas y los procedimientos nuevos. Algunas veces los procedimientos pueden ser renovadores.

-Hablan varios señores convencionales a la vez.

Sr. PRESIDENTE (Jaroslavsky).- La Presidencia solicita orden en la Sala.
Tiene la palabra el señor convencional Arias.

Sr. ARIAS.- Si no lo comprendí mal, señor presidente, la tesis que desarrolla el convencional Ibarra se basa en que con la redacción de este texto se está retrocediendo respecto de la normativa vigente en la Constitución, cuando en realidad se estaría avanzando y determinando una suerte de autorización al Poder Ejecutivo para dictar los tradicionalmente conocidos como decretos-leyes.

Creo que este es un razonamiento que parte de una filosofía iluminista porque hace de cuenta que a la Constitución solamente hay que comprenderla a través de las palabras escritas en los distintos artículos. Parecería que ignorásemos la realidad de que se dictan, se han aplicado y están receptados a través de toda la vigencia que tiene nuestro texto constitucional hasta el presente. Es decir que cuando se reglamenta y se limita la capacidad de acción del Poder Ejecutivo para dictar los decretos-leyes se está prácticamente cumpliendo con aquel enunciado de establecer restricciones al quehacer del Poder Ejecutivo, o sea se está atenuando el sistema presidencialista. Y el Congreso tiene que cumplir con sus obligaciones como lo tiene que hacer el Poder Ejecutivo y también el Poder Judicial. Por eso es que este es un sistema de pesos y contrapesos. Este último período es el que suscita las reacciones temperamentales, porque se ignora, o parecería ignorarse, la existencia de la emergencia que realmente padeció esta sociedad y que tuvo comienzo de solución a través del dictado de dos leyes capitales que casualmente tratan de la transformación del Estado y de la emergencia económica, las 23696 y 23697. Luego, uno de estos decretos de necesidad y urgencia tuvo su fundamento precisamente en estos dos pilares legislativos y otros fueron comunicados al Congreso. Prácticamente si bien es cierto que no hubo un pronunciamiento expreso, tampoco hubo un pronunciamiento en sentido contrario a través del dictado de las leyes que se precisaron; es decir, que tuvieran un contenido que dejara sin efecto o cambiara el sentido de los decretos de necesidad y urgencia, con un agregado, también hubo pronunciamiento expreso ratificando lo operado, por ejemplo la ley última de presupuesto, la 24.307 que en su artículo 29 anuncia concretamente un número considerable de decretos-leyes con un contenido vinculado a materias económica y tributaria que es expresamente ratificado.

Sr. IBARRA.- Pido la palabra.

Simplemente quiero dejar algunos interrogantes: ¿Serán nulos los decretos de necesidad y urgencia que dicte el Poder Ejecutivo si no son tratados por el Parlamento en un plazo determinado? Nadie lo puede afirmar porque el texto nada deja establecido al respecto. ¿Podrá ser vetada la decisión del rechazo de un decreto de necesidad y urgencia por parte del Parlamento? Nadie lo puede decir porque el texto no lo dice. Estamos dejando abiertas las puertas para esta cuestión. ¿Podrá ser vetada la ley que regula la intervención del Congreso? En este caso el propio Congreso esta regulando su intervención por la cual está estableciendo qué límites va a tener el Poder Ejecutivo en esto que es delegar sus propias atribuciones. Hoy por hoy, es obvio que va a aprovechar esta situación, va a dictar una ley como cualquiera, y el veto queda admitido. Creo que estas son cuestiones realmente graves, algunas sin respuestas y otras con respuestas que preocupan, que no tienen salida, no tienen solución en el texto de la mayoría. Entonces como contrapartida a esto le hago una pregunta a los señores convencionales y como dije, más allá de la postura del Frente Grande de rechazo al proyecto de la mayoría, pero con el ánimo de ser más garantista en este tema, ¿hay algún inconveniente que esta palabra -que incluso se buscó en el diccionario- se cambie, donde dice "el que de inmediato considerará la Cámara" cambiemos el término "inmediato" por "30 días"...?

-Varios señores convencionales hablan a la vez.

Sr. IBARRA.- Pongamos un plazo determinado de 10 o 15 días...Lo están dejando librado a cualquier criterio, lo mismo que el análisis de las circunstancias excepcionales.

-Varios señores convencionales hablan a la vez.

Sr. MESTRE.- Señor convencional Ibarra, lo vamos a analizar...

-Varios señores convencionales hablan a la vez.

Sr. IBARRA.- ¿Qué inconveniente hay en introducir que en un plazo prudencial de 30 o 60 días, en el cual no sólo se debe considerar sino también resolver el rechazo de la situación de un decreto de necesidad y urgencia, estos perderán su eficacia o serán nulos de nulidad absoluta? En este sentido, creo que también estamos estableciendo una cláusula garantista frente a la hipótesis de la aprobación ficta que puede funcionar, porque creemos que en su articulado no se garantiza el rechazo de la aprobación ficta de los decretos de necesidad y urgencia. En síntesis nosotros al establecer un plazo de 30 días no solo para la consideración, sino para el tratamiento, porque un tema en cuestión que dice aquí el texto es: "...de inmediato lo considerarán las Cámaras...", otra bien distinta es la posible resolución. Si en un término, que nosotros le pongamos, de treinta o de sesenta días, no es tratado, no es resuelto ni el rechazo ni la aprobación, que pierda su eficacia. Estamos estableciendo términos que son visibles y reales y no estamos dejando el criterio a un tratamiento que no pueda resolverse y que además sus consecuencias las estamos dejando libradas a una ley del Congreso de la Nación. En síntesis las consecuencias del tratamiento en el Congreso lo definirá la propia ley del Congreso, que tampoco se envía plazos para aceptarla y que en definitiva puede aceptar la aprobación tácita de los decretos.

Sr. MESTRE.- La aprobación o el rechazo es efectivo, porque la Comisión Bicameral la gira a ambas Cámaras y en consecuencia no es el procedimiento que la Constitución establece para la sanción de las leyes, sino que es un acto resolutorio de cada una de las Cámaras, por eso la necesidad de establecer el procedimiento, porque el Congreso puede pensar que es necesario hacerlo.

Sr. IBARRA.- Le creo, convencional, pero entonces establezcamos expresamente que no puede ser vetado. ¿Cuál es el inconveniente?

Sr. MESTRE.- Es que no puede ser vetado, no hay veto sobre los actos resolutorios.

Sr. IBARRA.- ¿Cuál es el inconveniente?

Sr. MESTRE.- Háganos llegar su propuesta.

Sr. IBARRA.- Simplemente, poner un plazo determinado, no para el tratamiento, sino para la resolución, si no es aprobado o rechazado, pierde su eficacia.

Sr. BASSANI.- No tenemos que partir desde esa visión, esperemos que el Parlamento mejore su funcionamiento, todos los partidos tenemos que poner nuestro esfuerzo en ello, si se refiere al bloque de la mayoría deben tener esta tendencia como parlamentarios que son. En muchas oportunidades en que el gobierno dictó Decretos de Necesidad y Urgencia hubo grandes debates al efecto que creo se podrán corroborar.

Sr. ZAFARONI.- ¿Me permite? Es cierto, cuando hacemos una Constitución tenemos que pensar en las situaciones graves, no en la situación que todo mejore. Si todo mejora está todo fenómeno y si tenemos a San Francisco de Asís de presidente, mejor. Debemos pensar que podemos tener un inimputable en el poder.

Sr. PRESIDENTE (Jaroslavsky).- Los convencionales pueden acercar sus propuestas al respecto, por lo que considera la Presidencia que debemos seguir adelante en la exposición de este tema.

Continúa en el uso de la palabra el señor convencional Ibarra.

Sr. IBARRA.- Quiero concluir haciendo una última cita que hoy la comenzó a manifestar el convencional Ortiz Pellegrini, que hace referencia a un fallo de la Suprema Corte de Justicia norteamericana y que el citó las primeras líneas y quiero completar un poco más esa cita. Dice: "La Constitución de los Estados Unidos es un estatuto para gobernantes y gobernados...", que hizo referencia el convencional Ortiz Pellegrini y sigue diciendo: "...igual en la guerra que en la paz...", también lo dijo, "...y cubre con un manto de protección a toda clase de hombres, en todos los tiempos y bajo todas las circunstancias." "El ingenio del hombre no inventó nunca doctrina de consecuencias más perniciosas que el sostener que cualquiera de sus disposiciones pueden ser suspendidas durante las grandes emergencias del gobierno, tal doctrina, lleva directamente a la anarquía o al despotismo." Es todo, señor presidente.

Sr. PRESIDENTE (Jaroslavsky).- Tiene la palabra el señor convencional May Zubiría, último orador anotado.

Sr. MAY ZUBIRIA.- Gracias, señor presidente. Voy a tratar de ser breve.

Cuando solicité la palabra, era para que no quedara al margen de este rico debate la opinión institucional de la Federación Argentina del Colegio de Abogados en la cual depositamos, muchos de los convencionales aquí sentados, parte de nuestros desvelos. Esta Federación, que si mal no recuerdo nombró 52 colegios de abogados de la Nación Argentina, en oportunidad de pronunciarse cuando se sancionó la ley N° 24309, y emitió una declaración de Santa Fe de fecha 25 de marzo de 1994 con la firma de su Presidente Ángel Fermio Garrote y el Secretario Ambrosio Bottarini. El inciso "I" de esta declaración dice que se entiende que es inconveniente la regulación constitucional en la forma planteada en la ley de necesidad; tanto porque disminuye la posibilidad del control judicial de legitimidad, como por el hecho de no otorgar competencia a la Comisión Bicameral para dejar sin efecto este tipo de decretos. No se establece plazo para el pronunciamiento de la comisión, ni efectos para el caso de que éste no se pronuncie. El inciso "II" habla de que es criticable que la reforma propuesta no contemple la derogación tácita de los decretos de necesidad y urgencia actualmente vigentes, ni de lo que se sancione en el futuro. Por último en el inciso "III" se dice que para el caso de

constitucionalizarse los decretos de necesidad y urgencia, es necesario aceptar las objeciones que preceden.

Quiero repetir una vez más cuál es el criterio con el que ha concurrido el Frente Grande a esta Convención Constituyente, está referido a la frase del convencional Bersani, que dijo que después de creado Frankenstein, tenemos que maquillarlo. Y como dijo Barcesat creemos que este aporte es malo, tenemos que hacer menos malo a Frankenstein, no maquillado, sino que tenga menos armas letales en sus manos. Por otra parte tengo apuntar que la práctica legisferante que estamos utilizando es mala también. Pensamos que este proyecto está contenido, es parte del inciso 23° del artículo 86° de nuestra Constitución Nacional que se refiere a las facultades del Poder Ejecutivo y dentro de ellas, por supuesto tendrá que haber atribuciones de cada uno de los poderes que deben ser fijadas por la Constitución Nacional. Entonces dentro del inciso que se refiere a las facultades del Poder Ejecutivo decimos, que una ley especial sobre las atribuciones del Poder Legislativo, marcando los alcances de la intervención del Congreso.

Más allá del calor del debate y que cada uno pueda tratar de defender su posición y que las mismas no están siempre de acuerdo, me voy a permitir sugerirle, para que no quede tan mentiroso, que así como en el caso del tercer senador, se forme una pequeña o mínima comisión para que mejoren este tema.

Sr. PRESIDENTE (Jaroslasky).- No habiendo más oradores se da por finalizada la presente reunión y si no hay objeción nos reuniremos el próximo lunes a las 15 horas, continuando hasta las 24 porque se nos van acortando los plazos.

-Eran las 14 y 16.

*Nereo Andrés SANDOVAL
Director Cuerpo de Taquígrafos*