

CONVENCIÓN NACIONAL CONSTITUYENTE

21ª Reunión - 3ª Sesión Ordinaria (Continuación)
1º de agosto de 1994

Presidencia: *doctor Eduardo Menem, señor Alberto Reinaldo Pierri y doctor Ramón Bautista Mestre*

Secretario Parlamentario: *doctor Edgardo R. Piuzzi*

Secretario Administrativo: *doctor Juan Estrada*

Secretario de Coordinación Operativa: *doctor Luis A. J. Brasesco*

PRESENTES

ABRAHAM, Olga Catalina
ACUÑA, Augusto César
AGUAD, Oscar Raúl
AGUILAR TORRES, Luis María
AGUIRRE, Mauro
ALASINO, Augusto José María
ALBAMONTE, Alberto Gustavo
ALEGRE, Miguel Ignacio
ALFONSIN, Raúl Ricardo
ALSOGARAY, Alvaro Carlos
ALVAREZ, Carlos
AMENA, Jorge Daniel
ANCARANI, Hilda Norma
ANDRADE MUÑOZ, César G.
ARAOZ, Julio César
ARELLANO, María Cristina
ARIAS, César
ARMAGNAGUE, Juan Fernando
ARNOLD, Eduardo Ariel
AUYERO, Carlos Alberto Camilo
AVELIN DE GINESTAR, Nancy B.
AZCUETA, María Cristina
BABBINI, Bibiana
BALDONI, Hugo Domingo
BALESTRINI, Alberto Edgardo
BARBERENA, Juan Atilio
BARCESAT, Eduardo S.
BASSANI, Angel Marcelo
BATTAGION, Richard Gustavo
BAUM, Daniel
BAVA, Pablo Juan Angel
BENZI, María C. de los Angeles
BERCOFF, María Graciela
BERHONGARAY, Antonio Tomás
BIAZZI, Ricardo Roberto
BOGADO, Floro Eleuterio
BONACINA, Mario Héctor
BORINI, Rodolfo Eduardo
BOSIO, Néstor Mario
BRASCESCO, María Inés

BRAVO, Alfredo
BRAVO, Leopoldo
BRITOS, Oraldo Norvel
BROLLO, Federico Guillermo
BRUSCA, Vicente Mario
BUCCO, Jorge Luis
BUSTI, Jorge Pedro
CABALLERO MARTIN, Carlos
CACERES, Luis Alberto
CAFIERO, Antonio Francisco
CAFIERO, Juan Pablo
CAPPELLERI, Pascual
CARDESA, Enrique Gustavo
CARDINALE, Pablo Antonio
CARRETONI, Jorge Carlos
CARRIO, Elisa María Avelina
CASARI DE ALARCIA, María L.
CASCO, María del Carmen
CASTILLO ODENA, Tomás E. R.
CAVAGNA MARTINEZ, Mariano A.
CIAURRO, Antonio
CORACH, Carlos
CORNET, Roberto Julio
CULLEN, Iván José María
DAHER, Zulema Beatriz
DALESIO DE VIOLA, Adelina
DE BERNARDI, Eduardo
DE LA RUA, Jorge Enrique
DE SANCTIS, Guillermo Horacio
DE VEDIA, Enrique
DEI CASTELLI, Mario
DEL BONO, Jorge Alejandro
DEL BONO, Tulio Abel
DEL CAMPO, Carlos Alberto
DEL CASTILLO, Fernando Raúl
DELICH, Francisco José
DENTICE, Enrique Salvador
DI TULLIO, Héctor Horacio
DIAZ, Rodolfo Alejandro

DIAZ ARAUJO, Edgardo Alberto

DIAZ GIMENEZ, Héctor Antonio
DIAZ LOZANO, Julio César
DRESSINO, Ana María
DUBINI, Isidro Ramón
DUHALDE, Eduardo Alberto
EL BACHA, Leticia
ELORDI, María de las Mercedes
ESCOBAR, Jorge Alberto
ESCUADERO, José C.
ESPINDOLA, Zulma Celina
ESTEVEZ BOERO, Guillermo E.
ETCHENIQUE, Roberto Alejandro
FABIO, José Domingo
FALBO, María del Carmen
FALCO, Domingo Julio
FARIAS, María Susana
FELICEVICH, Sara Lía
FERNANDEZ DE KIRCHNER, Cristina
FERNANDEZ MELIIDE, Graciela
FICOSECO, José Carlos
FIGUEROA, María Cristina
FONZALIDA, Nicolás Lázaro
FRONTERA, Rodolfo
GARCIA, Daniel Oscar
GARCIA, Francisco Sixto
GARCIA LEMA, Alberto M.
GARCIA VDA DE BARROSO, Ida G.
GIACOSA, Luis Rodolfo
GIORDANO, Evaristo José
GOMEZ DE MARELLI, Nilda Mabel
GONZALEZ, Elsa Gladis
GONZALEZ, Rafael Alfredo
GORLERI, Horacio Carlos
GUERRERO, Antonio Isaac
GUINLE, Marcelo Alejandro
GUZ DE EQUIZA, Elba Rosa
GUZMAN, María Cristina

VERSIÓN TAQUIGRÁFICA

Convención Nacional Constituyente

GUZMAN, Ricardo Gaspar
HARVEY, Ricardo J. G.
HERNANDEZ, Antonio María
HERNANDEZ, Simón Fermín
HERRERA, Humberto Antonio
HITTERS, Juan Carlos
IBARRA, Aníbal
INSFRAN, Gildo
IRIARTE, Luis
IRIBARNE, Alberto J. B.
IRIGOYEN, Roberto Osvaldo
ITURRASPE, Juan Bernardo
JÁNDULA, Jorge Eduardo
JAROSLAVSKY, César
JUAÑUK, Emilia Itatí
KENT, María del Pilar
KESSELMAN, Pedro J.
KIRCHNER, Néstor Carlos
LA PORTA, Norberto L.
LA ROSA, Carlos Salvador
LARREGUY, Carlos Alberto
LEIVA, Rina Martha
LIPSZYC, Cecilia Norma
LLAMOSAS, Esteban Miguel
LLANO, Gabriel Joaquín
LLAVER, Santiago Felipe
LLUDGAR, Rosa Emilia
LORENZO, Carlos Alberto
LUCERO, María Zunilda
LUNA, Julio Alberto
MAEDER, Ernesto Joaquín
MANFREDOTTI, Carlos
MAQUEDA, Juan Carlos
MARCOLINI, Nora María
MARIN, Claudio Miguel Angel
MARIN, Rubén Hugo
MARQUEZ, Pablo Antonio
MARTINEZ, Esteban
MARTINEZ, María de las Mercedes
MARTINEZ SAMECK, Pablo E.
MARTINO DE RUBEO, Marta N.
MARUCCO, Hebe Aurora
MASNATTA, Héctor
MATILLA, José
MAY ZUBIRIA, Diego
MAYANS, María Susana
MAZZEO, Iris Artemisia
MEANA GARCIA, María Nelly
MELO DE LA BARBA, Susana Beatriz
MENDEZ, María T.
MENEM, Eduardo
MERCADO LUNA, Ricardo Gastón
MESTRE, Ramón Bautista
MIGUEZ BONINO, José
MIRANDA, Julio Antonio
MOINE, Mario Armando
MOLINA, Pedro Eustacio
MONTES DE OCA, Luis G.
MORENO, Ricardo María Diego
MURUZABAL, Hilario Raúl
MUSALEM, Alfredo
NATALE, Alberto Adolfo
NUÑEZ, José Luis
OLIVEIRA, Alicia
OLMEDO, Mario Antonio
OLSINA, María Luján
ORSI, René Saúl
ORTEGA, Ramón B.
ORTIZ, Jorge Oscar
ORTIZ PELLEGRINI, Miguel Angel
PAIXAO, Enrique
PANDO, Ana María
PARDO, Angel Francisco
PARENTE, Rodolfo Miguel

VIYERIO, Eduardo Alfredo
WEST, Mariano Federico
WINTER, Jorge Enrique
YOMA, Jorge Raúl

PECULO, Alfredo
PEDERSOLI, Juan Mario
PELTIER, Teresa Camila
PERETTE, Pedro
PETTIGIANI, Eduardo Julio
PICCININI, Alberto José
PIERRI, Alberto Reinaldo
PIZZURNO, Ana María
PONCE DE LEON, Rodolfo O. J.
PONTUSSI, Ennio Pedro
POSE, Guillermo Alfredo
PRIETO, Hugo Nelson
PUCHMULLER, Alberto Francisco
PUERTA, Federico Ramón
PUIGGROS, Adriana Victoria
QUIROGA LAVIE, Humberto
RAJER, Beatriz Irma
RAMPÍ, Pascual Angel
REBORA, Luis Armando
REGAZZOLI, Zelmira M.
REPETTO, Víctor Roberto
REUTEMANN, Carlos Alberto
RICO, Aldo
ROBLES, Miguel Angel
ROCAMORA, Alberto Luis
ROCHA DE FELDMAN, Dora
RODRIGUEZ, Jesús
RODRIGUEZ DE TAPPATA, Anahí Silvia
RODRIGUEZ SAÑUDO, Hugo B.
ROMERO, Juan Carlos
ROMERO, Nilda
ROQUE, Blanca Lelya
ROSATTI, Horacio Daniel
ROULET, Elva
ROVAGNATI, Dina Beatriz
RUBIO DE MINGORANCE, Elena
RUFEL, José Tanus
RUSSO, Federico Pedro
SACHS DE REPETTO, Dora H. N.
SALAZAR, Víctor Hugo
SALINAS, Isabel Marta
SALUM, Humberto Elías
SANCHEZ DE DE MARIA, Susana B
SANCHEZ GARCIA, María V.
SAPAG, Luz María
SARAVIA TOLEDO, Fernando
SCHIAVONI, Ester Aída
SCHIUMA, Stela Maris
SCHRODER, Juan
SEQUEIROS, Néstor Adrián
SERRA, José María
SERRAT, Teresita Beatriz
SERVINI GARCIA, Clara C.
SKIDELSKY, Carlos Rubén
SOLANAS, Fernando Ezequiel
SPINA, Carlos Guido
STEPHAN, Sergio
TIZON, Héctor Eduardo
TORRES MOLINA, Ramón
VALDES, Eduardo Félix
VALLEJOS, María Cristina
VASQUEZ, Alejandro Jorge
VEGA DE TERRONES, Ana María
VELARDE, Marta Sylvia
VERANI, Pablo
VIUDES, Isabel Josefa
VIVIANI, Alfredo Ramón

ZAFFARONI, Eugenio R.

AUSENTES

ACHEM, Antonio
BARRA, Rodolfo Carlos
BELLO, Claudia Elena

Convención Nacional Constituyente

BERTOLINO, Enrique Antonio
BULACIO, Rafael Alberto
BUSSI, Antonio Domingo
CARATTOLI, Héctor Jorge
COLOMBO, María T. del Valle
CONESA MONES RUIZ, Horacio E.
COUREL, Carlos Alberto
DE JESUS, Juan
DI LANDRO, Oscar Jorge
ESTABILLO, José Arturo
FERREYRA DE LAS CASAS, Ignacio
HERNANDEZ, Santiago A.
HONCHERUK, Atlanto
HUMADA, Julio César
KAMMERATH, Germán L.
LOPEZ DE ZAVALIA, Fernando J.
MAESTRO, Carlos
MARCONE, Hugo Dante O.
MARTINEZ LLANO, José R.
MASSACCESI, Horacio
MAZA, Norma Beatriz
NAVARRO, Argentino Miguel
ORTEMBERG, Raquel Elisa
PEÑA, Daniel Alberto
PICINATO, José Alejandro
PITTE DE LANDA, María A.
ROMERO FERIS, José A.
SALCEDO, Carmen Inés
SANTANDER, Mario Armando
SCHIAVONI, Domingo José
VARESE, Luis Alejandro
ZAVALIA, José Luis

AUSENTES CON AVISO

MERLO, Mario Raúl
RODRIGUEZ SAA, Adolfo

CON LICENCIA

FEJOO DO CAMPO, María del C.
RICO, Aldo

CON RENUNCIA PENDIENTE DE APROBACIÓN

DE NEVARES, Jaime Francisco
GALARZA, Edith* Falta incorporar el
reemplazante de Salazar, Evangelina

S U M A R I O

1. [Continúa la consideración del dictamen de la Comisión de Redacción en los despachos generales en mayoría y en mino-](#)

Convención Nacional Constituyente

[ría originados en la Comisión de Coincidencias Básicas sobre los proyectos referidos a los puntos A, B, C, D, E, F, G, H, I, J, K, L y LL del artículo 2° de la ley 24.309 \(Orden del Día N° 6\)](#)Pág. 2555

2. Apéndice:

I. Sanción de la Convención Nacional Constituyente.Pág. 2702
II. Inserciones.Pág. 2711
III. Votaciones.Pág. 2811

—En Santa Fe, a las 11 y 4 del lunes 1° de agosto de 1994:

Sr. PRESIDENTE (Mestre).— Continúa la sesión.

1

NÚCLEO DE COINCIDENCIAS BÁSICAS

(Continuación)

Sumario

Sr. PRESIDENTE (Mestre).— Prosigue la consideración del dictamen de la Comisión de Redacción en los dictámenes originados en la Comisión de Coincidencias Básicas sobre los proyectos referidos a todos los puntos del artículo 2° de la ley 24.309.

Tiene la palabra la señora convencional por Corrientes.

Sra. PANDO.— Señor presidente: vengo en representación de una provincia en la que el Pacto de Olivos no triunfó, seguramente porque los liberales y los autonomistas supimos interpretar de deseo de sus habitantes. Pero también dijimos que nos haríamos presentes en esta Convención para sostener las bondades de ese Pacto y para rechazar lo que fuera extraño a nuestro sentimiento nacional y a lo que entendemos es lo máspreciado, es decir, el hombre y sus libertades; me refiero, fundamentalmente, a la libertad de decidir y de expresarse, que no es otra cosa que la exteriorización del pensamiento.

Ese fue el motivo por el que no acompañamos el Pacto de Olivos. O sea, no porque estuviésemos un ciento por ciento en contra de su arquitectura sino porque, justamente, no teníamos autonomía de expresión en cada uno de los temas que considerábamos eran viables con nuestra filosofía política y con los derechos que preservamos, y por los que hoy estamos en este recinto.

Luego de lo que hemos escuchado a lo largo de las tres jornadas en las que venimos

Convención Nacional Constituyente

considerando el Núcleo de Coincidencias Básicas, llegamos a la conclusión de que existen dos líneas de exposición y de pensamiento: una argumental, que habla de más poder, de hombres providenciales y que le dice no a la reelección y sí a la prohibición, mientras que la segunda significa el freno y es sustentada por el partido que se ha constituido en el equilibrio que garantiza la no concentración del poder.

En ese sentido, queremos razonar ubicándonos en el medio de esas dos vertientes y de esas dos líneas argumentales, para lo cual habremos de analizar el Núcleo. Pero antes de eso leemos los fundamentos del dictamen de mayoría, del que sobresale principalmente el tema del equilibrio del poder, en una participación total de ideas entre mayorías y minorías, es decir, entre quienes sostienen este pensamiento y entre quienes lo rechazan.

Al respecto, como constituyentes, tenemos que ser sinceros. El Núcleo, tal como lo estamos debatiendo, no es producto del trabajo de esta Convención ni de la preconstituyente sino de un acuerdo anterior. Es decir que no nació con la sanción de la ley 24.309, y tampoco surgió como consecuencia de nuestra tarea. Entonces, como para poder respetarnos tenemos que ser sinceros, debemos decir que en este recinto ni en las comisiones se pudo intercambiar ideas y opiniones como para hacer un aporte superior; el tema es extremadamente cerrado.

Por lo tanto, no es cierto lo que se ha dicho sobre la participación —en especial, la de las minorías—, razón por la cual no podemos aceptar esos fundamentos, principalmente cuando se indica que todos tuvimos las alternativas para ampliar el debate y para participar.

Por otro lado, quienes han hecho uso de la palabra por el bloque radical manifestaron que el corazón del Núcleo reside en el jefe de gabinete, porque él constituye el equilibrio. Personalmente me ocupé de leer y de releer cada uno de los artículos que establecen las atribuciones que va a tener, y honestamente tengo que decir que no creo que eso vaya a ser así, porque para que el jefe de gabinete actúe con el efecto que pretenden sus inspiradores, debería tener, como mínimo, un origen parlamentario. Digo esto porque si realmente pretendemos que constituya el equilibrio del poder, debería actuar de fusible y de elemento fiduciario del gobierno. Así, en caso de que el Congreso y el gobierno entren en colisión debería comenzar a funcionar ese sistema parlamentario, que justamente es el que garantiza el equilibrio en circunstancias de choque.

¿Pero cómo vamos a decirle a la gente que porque lleve la administración del gobierno y porque se le saca al ministro de Economía el control de la recaudación y la ejecución presupuestaria, el jefe de gabinete va a desequilibrar y fundamentalmente retacear poder al sistema presidencialista?

Este último está instalado históricamente en la Argentina porque la división de los poderes así lo indica, porque el presidencialismo es fuerte y porque no hemos hecho en esta reforma ningún tipo de derivación respecto del poder, y cuando ello no ocurre debemos pensar que no solo no se lo disminuye, sino que se concentra cada vez más.

De manera que si existe un jefe de gabinete que cumple funciones administrativas y está sujeto a un voto de censura o a la remoción, estos últimos se vinculan con dicho cargo, pero no con el Congreso ni con el cuerpo de ministros, por lo que tampoco el pueblo tiene una participación que signifique elegir un nuevo jefe de gabinete, que son las bondades y las características del sistema parlamentario.

Entonces, si sostenemos que tenemos un presidencialismo fuerte y que necesitamos que cada tanto el pueblo participe en la ratificación de sus autoridades, busquemos la forma,

Convención Nacional Constituyente

pero con la identidad propia de un funcionario en vez de utilizar estos maquillajes con los que sólo logramos no ser honestos con nosotros mismos y fundamentalmente injertamos una figura que no es propia del presidencialismo y muchos menos del parlamentarismo.

En la Constitución uruguaya de 1967 se creó un sistema bastante parecido al parlamentarismo, que sin ser extremadamente genuino brinda la posibilidad al pueblo para que en caso de que le reste confianza a cualquiera de las dos instituciones fundamentales de la vida democrática vuelva a tener participación para encolumnarse detrás de cualquiera de ellas.

Por ello no vemos al primer ministro, jefe de gabinete o ministro coordinador como la solución, el corazón o el centro neurálgico de esta reforma, porque si producimos una reforma y convocamos al pueblo de la Nación para decirle que vamos a menguar este fuerte presidencialismo, no podemos mostrarle algo tan desdibujado como esta figura del primer ministro.

Si a ello le sumamos una reelección más cuatro años en el ejercicio del poder, que no son suficientes para ningún plan presidencial, no llegamos a armar un esquema de gobierno organizado.

Ese es el motivo por el cual no nos convence la reelección y menos aún cuando ella se va a definir en cinco jurisdicciones, que son las que concentran el 69 por ciento de los habitantes del país: las provincias de Buenos Aires, Córdoba, Santa Fe y Mendoza, y la Capital Federal. Cuando el esquema deja de ser federalista, cuando existe una mayor concentración del poder, cuando el primer ministro no va a ser el resorte ni tampoco el colchón —como escuchamos decir reiteradamente al señor convencional Barra en numerosas publicaciones—, significa que la reelección y este presidencialismo, cada vez más fuerte, tiene una gran ausencia de ética, porque no está armada con vista al futuro, no está hecha para los que vienen, sino que está preparada para quien es juez y parte; y cuando uno es juez y parte de una estructura donde decide la vida y la hacienda de 33 millones de argentinos, eso le resta seriedad y apoyo a un planteo que en principio no es malo.

Es que cómo podemos sostener con fuerza y honestidad que debemos apoyar una reelección de las actuales autoridades en función de que ello implica un equilibrio de poderes cuando la figura del primer ministro no es tal, sino que representa a un secretario general técnico de la gobernación fundamental que es la presidencia de la República.

Esos son los elementos que no permiten que acompañemos el artículo 2° de la reforma. Pero no se trata sólo de la figura del primer ministro que nos impide que acompañemos el tema de la reelección del actual presidente —este saco que le queda a medida y que le quita los dones éticos que debe contener una proposición—, sino que a ello debemos agregarle la cuestión del tercer senador.

La circunstancia de que sean tres senadores no nos preocupa, sino el hecho de que dejen de tener representatividad provincial. Si estábamos en contra de la institución del Senado ya que se dice que se trata de legisladores elegidos por el pueblo que pierden contacto con las bases en virtud de que nueve años representan un lapso extremadamente prolongado, hubiésemos utilizado los dos remedios realmente viables: que después de cada período legislativo, los senadores nacionales rindan cuenta ante las asambleas legislativas provinciales. De ese modo habrá una mayor participación del pueblo y una aprobación anual vinculada al cumplimiento de los designios para los que su provincia les ha otorgado poder. Y el segundo remedio era el sí a un voto de censura y de remoción en caso de que el senador

Convención Nacional Constituyente

no representara a su provincia, sino a los intereses de su partido.

Sr. PRESIDENTE (Mestre).— Señora convencional: la Presidencia le informa que ha concluido su tiempo.

Sra. PANDO.— Ya culmino, señor presidente.

Resulta ser que ahora no sólo van a dejar de representar a las provincias, sino que representarán a los partidos políticos. Se podrá decir que el de los partidos políticos es el camino y el conducto para llegar a la representatividad. Puede ser que sí, pero también lo es la Cámara de Diputados. De ahí que, entonces, estaríamos burlando la fuente y razón de existencia de cada una de las cámaras.

En razón de todos esos ingredientes, decimos no a la reforma. Pero, fundamentalmente, lo hacemos porque ha sido tergiversado el hilo fundamental de lo que es la participación y la libertad. La libertad de decidir cada uno en qué puntos queríamos brindar nuestro apoyo.

Sin embargo, como ya lo dijimos, esta reforma no es totalmente negativa. Hemos apoyado los puntos que hasta ahora se han aprobado, correspondientes al artículo 3° de la ley 24.309. También lo hicimos con respecto a las intervenciones federales a través de la ley, al control de legalidad de la administración y a la libertad de culto del presidente de la República.

Pero así como expresamos con toda sinceridad a qué puntos prestamos nuestro apoyo y cuál es el motivo de la falta de nuestra adhesión total, queremos responsabilizar a quienes están dando todas las llaves y salvoconductos para una reelección, a la que no desdeñamos si es para el futuro. Sin embargo, reprochamos que sea armada para el actual titular del Ejecutivo.

Quisiera, señor presidente, pedir al señor convencional Alfonsín que, como gran demócrata y con la hidalguía que lo caracteriza, si en el curso de los años esta reforma no funcionara, si el equilibrio de los poderes no resultara, sean utilizados todos los mecanismos constitucionales para que la Argentina busque los medios y los conductos para que sea corregida la hegemonía del poder a la que, cada vez, vemos más acentuada.

Como palabras finales, quiero puntualizar que quede expresamente a salvo que el Pacto Autonomista Liberal de Corrientes no viene a sostener un no en función de una negativa cerrada. En realidad, viene a sostener el no simplemente porque no hemos tenido la libertad de decidir. (*Aplausos*)

Sr. PRESIDENTE (Mestre).— Corresponde que haga uso de la palabra la señora convencional Dalesio de Viola, por la Capital, quien no se encuentra presente en el recinto. El siguiente orador es el señor convencional Péculo, por Buenos Aires, quien tampoco lo está.

Por lo tanto, tiene la palabra el señor convencional por Santa Fe.

Sr. ESTEVEZ BOERO.— Señor presidente: como lo expresara el señor convencional Auyero, hemos llegado al núcleo de la reforma. Luego avanzaremos hacia el corazón del núcleo, que

Convención Nacional Constituyente

es la reelección, que figura en el artículo 77.

Como lo mencionara el fiscal Molinas... perdón.... Lisandro de la Torre...

Sr. CABALLERO MARTINO.— Hay una diferencia.

Sr. ESTEVEZ BOERO.— Sí, hay diferencia. Todos somos diferentes, y también lo son los tiempos.

Entonces, como decía Lisandro de la Torre prologando los párrafos de Carlos Sánchez Viamonte en la constituyente del 34, " lo que debía consumarse, se consumó" y aquí estamos, con este Núcleo, con cuyo contenido y, fundamentalmente, con cuya metodología en materia de votación hemos planteado nuestras disidencias. A pesar de ello hemos presentado nuestro punto de vista para tratar de mejorarlo.

Me refiero a la extensión del período ordinario de sesiones de ambas cámaras del Congreso de la Nación, comprendiéndolo en nuestro proyecto entre el 1° de febrero y el 10 de diciembre, y no permitiendo un receso mayor de 52 días al año.

Con respecto al mandato presidencial también planteamos cuestiones que veremos al tratar el tema de la reelección.

Estamos de acuerdo con la eliminación del requisito confesional como contracara de la libertad de conciencia que, en definitiva, es el derecho de cada uno a creer en lo que quiera.

En cuanto al *ballottage*, planteamos la necesidad de que fuera necesario obtener más del 50 por ciento en la primera vuelta para proclamar electo al Presidente y Vicepresidente de la Nación.. Y agregamos algo que no considera la ley 24.309: si entre la primera y segunda vuelta electoral muriese o quedase incapacitado uno de los candidatos a presidente integrante de las fórmulas más votadas, debería convocarse a una nueva elección.

En materia de Poder Judicial, estamos de acuerdo con un Consejo de la Magistratura con más funciones, con tareas más vinculantes. Respecto del nombramiento de los jueces federales, se elevaría por parte del Consejo de la Magistratura la propuesta de un sólo candidato, siendo esta elevación vinculante. En cuanto a los integrantes de la Corte Suprema de Justicia, la cantidad de candidatos que se elevaría al Presidente es de tres, para que sobre la base de esa terna, el Poder Ejecutivo hiciera su propuesta al Senado de la Nación. Se integraría el Consejo de la Magistratura con veinte consejeros, de los cuales diez serían jueces, que deben ser elegidos por todos los jueces federales del país; y agregamos el requisito de que las tres quintas partes de sus integrantes sean jueces con jurisdicción provincial. Habría cinco consejeros elegidos por ambas cámaras del Congreso de la Nación reunidas en Asamblea Legislativa, con el voto de los dos tercios; tres consejeros elegidos en distrito único y por el voto directo y secreto de todos los abogados matriculados en el país, y dos consejeros profesores ordinarios de universidad nacional, elegidos por los consejos directivos de todas las facultades de derecho de universidades nacionales.

En cuanto al jefe de gabinete, entendemos que, a nivel institucional, se tratará del ministro de mayor confianza del presidente de la República. No obstante, hemos querido mejorar este aspecto en nuestro proyecto, otorgando mayor participación a la Cámara de Diputados de la Nación para que apruebe su designación como el plan de gobierno propuesto. Por otra parte, entre las atribuciones del presidente, reservamos las relativas a

Convención Nacional Constituyente

las relaciones internacionales y a la jefatura de las Fuerzas Armadas. Estamos en disidencia respecto de otorgarle la facultad de los decretos de necesidad y urgencia ya que, *contrario sensu* de la limitación que se quiere especificar en cuatro materias, como son la penal, la impositiva, la de los partidos políticos y el régimen electoral, ello implica la posibilidad de aplicar el tema de los decretos de necesidad y urgencia al resto de la legislación, lo cual hasta ahora a nadie se le hubiese ocurrido y los mismos fueron analizados por la Justicia para cada uno de los casos en que se lo plantearon. De ahora en adelante, esta facultad legislativa del presidente tendrá sanción constitucional.

Planteamos la necesidad de no permitir la delegación legislativa en el Poder Ejecutivo. Al respecto, hacemos notar que a nuestro entender, incorporar al texto una referencia a la legislación preexistente, sería incorporar un concepto con retroactividad que llega a incluir los decretos de los gobiernos defacto. El dictamen de mayoría lesiona un criterio sustentado por quienes aceptan la delegación de facultades y que es que la misma puede utilizarse únicamente en gobiernos constitucionales mientras que a partir de ahora, según la forma en que la comisión ha redactado el texto, alcanzaría a legalizar los últimos gobiernos de facto.

Sr. PRESIDENTE (Mestre).— El señor convencional Quiroga Lavié le solicita una interrupción. ¿Se la concede?

Sr. ESTEVEZ BOERO.— Sí, porque uno de los requisitos que establece el señor convencional en sus obras es que la delegación de facultades se opere bajo gobiernos constitucionales. Le concedo la interrupción.

Sr. PRESIDENTE (Mestre).— Para una interrupción tiene la palabra el señor convencional por Buenos Aires.

Sr. QUIROGA LAVIE.— Señor presidente: la norma proyectada establece la caducidad de las delegaciones legislativas que no sean ratificadas por el Congreso dentro de los cinco años. No se propone ninguna delegación retroactiva. Quiere decir que el Congreso de la Nación, tal como se hace en el país desde hace muchísimo tiempo, contará con un tiempo de evaluación y estudio de cada materia para ratificar las delegaciones, las que caducarán en caso de que no reciban esa confirmación. De manera que la argumentación del señor convencional queda completamente fuera del contexto normativo que va a ser sancionado.

Sr. PRESIDENTE (Mestre).— Continúa en el uso de la palabra el señor convencional por Santa Fe.

Sr. ESTEVEZ BOERO.— Señor presidente: la aclaración del señor convencional no hace más que ratificar que tenemos razón cuando decimos que a partir de la sanción de esta reforma se le reconocerá validez a la legislación de los gobiernos de facto, a diferencia de lo que ocurría actualmente puesto que se tenía que discutir judicialmente cada caso.

Por otra parte, se proponen soluciones generales a delegaciones, muchas de las cuales han sido analizadas, por la ley viegente en ese momento y por la justicia creándose así una

Convención Nacional Constituyente

posibilidad de conflicto. Lo que acabo de señalar, aunque importante, no es lo más serio del Núcleo. Lo más serio es el artículo 77, que está claramente en contra de las bases y orientaciones del derecho constitucional de América latina y de nuestro país. En efecto, desde su origen el derecho constitucional latinoamericano ha tenido un objetivo central con relación a la institución presidencial, que fue la no perpetuación en el poder o el no "porfirismo", haciendo referencia a la larga dictadura de Porfirio Díaz en México.

Se dice que se está disminuyendo el poder presidencial. Pero en el tiempo, dejando a un lado los decretos de necesidad y urgencia, la delegación de facultades y otra serie de cuestiones, esto no es así. Tal como está redactada la cláusula mencionada en el dictamen de mayoría —artículo 77— ha modificado la redacción originaria de la ley y pese a que hemos cuestionado la obligatoriedad de algunas de sus disposiciones, se trata de una ley que debe cumplirse. No obstante, sabemos que la mayoría ha otorgado a esta Convención Constituyente facultades prácticamente plebiscitarias porque dando vuelta la interpretación histórica del artículo 30, la reforma esta condicionada por los contenidos impuestos por la mayoría del Congreso. Dentro de esa interpretación que no convalidamos, y de las penas de nulidad aprobadas para quienes no siguiesen las normas y los contenidos impuestos por el Congreso, se habla de la reducción del mandato del presidente y del vicepresidente de la Nación a cuatro años con reelección inmediata por un solo período. Concretamente se expresa: "El presidente y vicepresidente duran en sus funciones el término de cuatro años y podrán ser reelegidos o sucederse recíprocamente por un solo período...". Ahí hubiese terminado la cuestión, pero se le ha agregado: "consecutivo" Y para aclarar aún más la posibilidad de reelección se dice lo siguiente: "Si han sido reelectos o se han sucedido recíprocamente no pueden ser reelegidos para ninguno de ambos cargos, sino con el intervalo de un período".

De acuerdo con ese texto, un presidente podrá ser elegido para gobernar cuatro años y para ser reelegido, inmediatamente, para otros cuatro. Pasado ese tiempo deberá retirarse cuatro años, pero tendrá la posibilidad de volver a ser elegido por nuevos períodos semejantes. De esta manera, si hasta ahora había que dejar pasar seis años para volver a gobernar otros seis años, a partir de la reforma que consideramos los años de gobierno se reducirán a cuatro, al igual que el intervalo entre un gobierno y otro. Así, se podrá gobernar durante ocho años y esperar solamente cuatro para poder volver a gobernar otros cuatro, con posibilidad de reelección por igual período. Entonces, un presidente podrá preparar durante ocho años todos los mecanismos y la administración con el objeto de que después de cuatro años de retirado del poder pueda volver a ser elegido para gobernar otros cuatro años.

Además de innegable es claro que lo acabado de señalar no tiene nada que ver con la Constitución de los Estados Unidos, la que se reitera y declama parcialmente. Ella dice nadie puede ser electo presidente más de dos veces, las que pueden ser consecutivas o no. Por el contrario, aquí estamos desarrollando las posibilidades de perpetuación en el gobierno cuyos efectos más lamentables en América latina los tenemos en Santo Domingo.

Esto es lo que debemos alertar en un país como la Argentina, en el que el sistema presidencialista, por su rigidez y concentración de facultades, ha posibilitado y facilitado reiteradas veces la quiebra del orden constitucional con todo lo que ello ha significado en su historia. Por eso entendemos que es necesario seguir trabajando para romper la rigidez del sistema presidencial y posibilitar la descentralización. En este sentido, con la concreción del Núcleo de Coincidencias Básicas, motivo central de la reforma que consideramos,

Convención Nacional Constituyente

lamentablemente se ha caminado en sentido contrario.

En esta Asamblea —en otra oportunidad haremos el balance— se han incorporado al texto constitucional algunos artículos trascendentes y confío en que antes de que termine su labor podamos incluir otros más. No obstante, para la historia esta Convención Constituyente será la que más ha avanzado desde 1853 hasta la fecha en la posibilidad de perpetuación en el poder.

Sr. PRESIDENTE (Mestre).— Señor convencional: su tiempo de exposición se ha cumplido.

Sr. ESTEVEZ BOERO.— Precisamente esa posibilidad de perpetuación en el poder es lo que debemos evitar en nuestro país y en América latina. (*Aplausos*)

Sr. PRESIDENTE (Mestre).— Tiene la palabra el señor convencional por Santa Fe.

Sr. CACERES.— Señor presidente: creo que a la fecha no existe una valoración exacta, ni siquiera aproximada, por parte de muchos, de lo que estamos haciendo aquí en esta Asamblea Constituyente; de lo que implican gestos y actitudes concretos de hombres y mujeres políticos que por suerte están rompiendo con una vieja tradición de los últimos tiempos de la vida política argentina. Me refiero a eso de apostar a la derrota de los que están en el gobierno para poder acceder a él, inspirados —y tal vez ayudados— por una Constitución que ha servido de mucho a lo largo de casi ciento cincuenta años pero que, al mismo tiempo, dificultaba la confluencia en el esfuerzo de distintos sectores para lograr un objetivo común a partir de la búsqueda común de ese objetivo.

Es un quiebre positivo en todo ese pasado. Y cuando en lo personal adopto con convicción —como siempre hago las cosas en mi vida— una posición de apoyo irrestricto a lo que mi partido y su presidente están impulsando en estos momentos, creo entender con absoluta claridad no sólo el paso importante que estamos dando de cara hacia el futuro y al interés del conjunto de la sociedad, sino también los precios internos y externos que se pagan cuando los seres humanos hacen lo que se debe y no lo que conviene en un momento de coyuntura en la vida de los pueblos.

La Unión Cívica Radical no está jugando aquí a la derrota de aquellos que están en el gobierno; no está jugando a la especulación del proceso electoral de mañana: está apostando fuerte para los tiempos que vienen; está apostando fuerte para las generaciones del futuro. Hemos pagado costos internos y externos. Sabíamos que así sería, aunque tal vez no en la dimensión en la que algunos de ellos debieron ser afrontados; pero en buena hora lo han sido.

Teníamos la opción de subir a la montaña; de plantear nuestras verdades, nuestras utopías; de conmovernos a nosotros mismos y de conmover —tal vez— a algunos otros, pero aislándonos de la posibilidad de transformar, de cambiar positivamente aunque más no fuere un pedacito de esta sociedad injusta; esta sociedad que a partir del modelo neoliberal va comprimiendo las perspectivas futuras de desarrollo de los más. No tomamos ese camino de simpleza. Sabemos que para ser constructores de sociedades mejores y no declamadores de sociedades ideales, es necesario meter la mano en la tierra y construir, a veces, a partir del barro. Y eso es ni más ni menos lo que estamos haciendo.

Veo al presidente de mi partido pensando en ese futuro; veo su accionar no sólo

Convención Nacional Constituyente

mirando lo que hoy pasa, sino también con el recuerdo de las cosas que le impidieron hacer otras en el pasado; cuáles fueron sus dramas; cuáles fueron sus obstáculos en una sociedad que todavía hoy no se ha puesto a pensar en ese "no se supo", "no se quiso" o "no se pudo". Porque sé que no se pudo. Porque estoy seguro de que desde 1983 hasta 1989 se quiso —¡y cómo se quiso!— pero no se pudo. Entonces, la respuesta a la pregunta de por qué no se pudo es la que debemos darnos los argentinos, ya a unos cuantos años de los hechos, si realmente queremos mejorar el estado de la sociedad y avanzar hacia planos positivos en esta comunidad.

He escuchado con atención lo que plantearon amigos a los que considero del campo popular; porque los entiendo como parte de mí mismo, como de mi sangre. He compartido años de lucha, décadas junto a ellos, a veces exactamente en la misma vereda, en otras circunstancias no tanto, pero siempre con el objetivo de lograr una sociedad mejor. Los he escuchado en sus críticas, y a veces me he sentido un poco como el pato de la boda porque en esas críticas he visto las mías, mis propias dudas; y a veces, más que dudas, lo que yo hubiera deseado.

Por todo lo que aquí se ha manifestado, una buena parte de los trece puntos del Núcleo de Coincidencias Básicas goza de coincidencia casi unánime. Sólo algunos de esos puntos tienen críticas desde una u otra óptica. No voy a tratar de contestar sino de ayudar a reflexionar a aquellos que desde mi propia óptica hacen algunas críticas.

También hubiera querido un primer ministro que emergiera de la decisión del Congreso; que respondiera ante el Congreso y además fuera removido por él. Hubiera querido, en un régimen semipresidencialista, un primer ministro con mayores facultades. Pero, ¿aquí se trata de poner lo que cada uno hubiera deseado o de meternos en el barro, bajando de la montaña, y buscar los puntos de confluencia entre las distintas posiciones que nos lleven a garantizar a las generaciones venideras un marco jurídico institucional, una Argentina vivible, en democracia, en paz, en libertad, en disenso?, en un disenso donde podamos compulsar los que levantamos la bandera del Estado solidario con los que levantan la bandera del neoliberalismo. Creo que es época de jugarnos; que es época de involucrarnos.

En cuanto a la otra crítica, tiene que ver con los decretos de necesidad y urgencia porque se relaciona con el planteo de si aumentamos el poder del presidente o lo acotamos; si estamos disminuyendo o aumentando el hiperpresidencialismo. Es cosa de no creer; porque aquí algunos han planteado que se avanzaba en una dirección, y otros que se avanzaba en otra absolutamente diferente.

Casi todos los autores de derecho administrativo han admitido la constitucionalidad de los decretos de necesidad y urgencia, al igual que la doctrina constitucional. Nadie ha sostenido su invalidez absoluta. Por ejemplo, Bielsa ha aceptado su validez en caso de necesidad súbita, con excepciones en temas vinculados con el derecho privado, penal y tributario, con la condición de que exista una cláusula que establezca su remisión al Congreso si éste estuviera habilitado para sesionar o la convocatoria del Parlamento si estuviera en receso, a fin de que considere el tema.

Más allá de las sutilezas doctrinarias, ¿quiénes pueden modificar el ordenamiento jurídico-constitucional del país? Evidentemente los jueces. La jurisprudencia, en numerosas ocasiones y desde larga data, ha reconocido la facultad del Poder Ejecutivo de dictar decretos de necesidad y urgencia; por lo tanto, existe un reconocimiento judicial consolidado y nada se gana con seguir perorando acerca de que nuestra Constitución no los regula ni admite,

Convención Nacional Constituyente

porque ahí están. Es como negar los golpes que sufro con el simple argumento de sostener que no existen porque supuestamente son ilegales.

Se han dado argumentos numerosos para respaldar la tesis de su validez: la incapacidad de gobernar del Congreso; lo que no está prohibido está permitido; la demora del Congreso de la Nación en la sanción de las leyes, etcétera. Ver, por ejemplo, desde "Pedro Bergés" (Fallos, 166 : 264) hasta "Peralta" y "Porcelli", Sentencias de la Corte Suprema de Justicia de la Nación del 27 de diciembre de 1990 y 20 de abril de 1989, respectivamente, pasando por "Martínez Casas" (Fallos 248 : 462)

Al margen de la discusión académica hemos venido aquí a hacer política, política constitucional. Entonces, lo que no podemos hacer es negar la realidad, y la realidad nos dice que la administración actual ha dictado, hasta mayo de 1993 —según Delia Ferreiro Rubio y Mateo Goretti, en *Uso y abuso de los poderes de emergencia*— más de 244 decretos de necesidad y urgencia.

Por lo tanto, se trata de ver cómo regulamos, acotamos y restringimos el uso de estas facultades. ¿Las prohibimos sencillamente o las admitimos porque existen y forman parte de la realidad? Y si las admitimos, ¿para qué casos sí y para qué casos no? ¿Le damos participación al Congreso o lo sustituimos?

He escuchado del sector de convencionales que piensa en líneas generales como yo, críticas que podemos clasificar desde diferentes ángulos. En primer lugar, se ha dicho que se concentran poderes en el presidente. Nuestra respuesta a esa crítica consiste en que se trata de facultades excepcionales para situaciones de emergencia pública y, por lo que veremos más adelante, que no se ha sustituido desde ningún punto de vista al Congreso de la Nación.

La segunda crítica consiste en sostener que, aun cuando se trata de facultades excepcionales, por lo que hemos visto en cuanto al desempeño del Poder Ejecutivo actual, éste puede ampliarlas hasta límites insospechados. Mi contestación a eso es que la frecuencia en su uso estará protegida por otro mecanismo institucional: la independencia de la Justicia. Esta crítica implica el desconocimiento y la ignorancia por la interacción dinámica de las instituciones políticas. Esta Convención Constituyente no sólo legisla en cuanto a los decretos de necesidad y urgencia, sino que modifica todo el sistema de administración de la Justicia federal con lo cual contaremos con una justicia constitucional independiente para verificar el estricto cumplimiento de la Constitución Nacional..

Otra objeción consiste en decir que aun cuando existieran los decretos de necesidad y urgencia en la práctica constitucional como no están consagrados en el texto de la Constitución; se estaría posibilitando la crítica moral por su utilización...

Sr. PRESIDENTE (Mestre).— Lamentablemente ha concluido su tiempo, señor convencional.

Sr. CACERES.— Termino, señor presidente.

En cuanto a la crítica moral, diría para qué nos sirve mantener esto como está, si no vamos a poder incidir en absoluto en la materia. Por ejemplo, cuando detengan a un infractor del decreto que regula el tránsito, ¿quién estará para evitar el pago de la multa, porque es inconstitucional? Así podríamos seguir con lo ejemplos; la crítica moral es válida siempre, pero no estamos para hacerla sino para enfrentar de lleno el problema.

Convención Nacional Constituyente

A los integrantes del campo popular les digo que existe una unidad de criterio y una unidad de acción en el *establishment*, en los que detentan el poder real, en los que mandan. Desde esa unidad de objetivos y de acción inciden permanentemente en la búsqueda de la división del campo popular, porque saben que la unidad de éste es lo único que posibilitaría intentar cambios sustantivos y significativos en nuestras sociedades, con la perspectiva de garantizar la creación de un Estado solidario más justo, más fraterno y más igualitario.

¡Mirémonos hacia adentro, señores convencionales, hombres de distintos partidos políticos y diferentes extracciones, y pensemos que a pesar de este poder concentrado, los hombres y mujeres del campo popular todavía sentimos indignación frente a la injusticia, todavía pensamos en un modelo solidario de sociedad y todavía podemos concebirlo, si es que nos disponemos a hacerlo. (*Aplausos. Varios señores convencionales rodean y felicitan al orador.*)

Sr. PRESIDENTE (Mestre).— Tiene la palabra el señor convencional por Buenos Aires.

Sr. SEQUEIROS.— Señor presidente: después de haber oído tanta poesía, como soy profesor de Literatura, voy a tratar de ir al tema concreto para tratar de arribar a lo que en el lenguaje popular se denomina "los mangos de los argentinos." Uso una expresión popular, que algunos consideran chabacana, con toda conciencia, porque conozco perfectamente todos los niveles del lenguaje.

En primer término, quiero aclarar algo que se ha dicho en este recinto e incluso por medio de la prensa. Supuestamente el MODIN ha venido a dar un "no" irracional a la reforma. De ninguna manera es cierto, porque es a nosotros a quienes se nos ha dicho "no". Se nos dijo "no" cuando sostuvimos que, además de defender el orden constitucional evitando los golpes de Estado, había que prever los golpes económicos o los "fujimorazos".

También se nos dijo "no" cuando pretendimos apoyar el proyecto de mayoría en cuanto al tema del medio ambiente, siempre que contuviera una expresa mención de la defensa de la soberanía, cosa que no se puede omitir. Se nos dijo "no", al igual que a otros señores convencionales, cuando efectuamos cuestionamientos al Núcleo de Coincidencias Básicas en la discusión del reglamento. Estamos acostumbrados a que nos digan "no".

Se nos dijo "no" antes de la iniciación de esta Convención Constituyente, cuando presentamos nuestro proyecto de reforma de la Constitución. La misma respuesta la obtuvimos en el Congreso de la Nación, cuando presentamos un proyecto de ley previsional en abril de 1993, con un argumento realmente ridículo. Incluso, un diputado del menemismo —tengo en mi poder el artículo de *El Informador Público* del 30 de abril de 1993— decía lo siguiente: "Deberíamos aprobar el proyecto del MODIN, es el más serio, concreto y realista; deberíamos aprobarlo si no fuese por su origen." ¿Quiénes son los que dicen no?

He de referirme ahora al sistema de control contenido en el punto K del artículo 2° para hacer una crítica del dictamen de mayoría y señalar el aspecto positivo de la propuesta del MODIN, en la que establecemos un sistema integral de control.

Sólo he de dar un pantallazo del tema referido en virtud del escaso tiempo del que dispongo para hacer uso de la palabra, aunque —en realidad— daría para hablar más de una hora.

Si bien se trata de una cuestión que ha sido descuidada, el control del Estado es un

Convención Nacional Constituyente

tema clave y, aunque aparentemente parezca técnico-económico, en realidad se trata de una función que está vinculada con el cumplimiento de la voluntad del Estado. Debe referirse al derecho, a la justicia y a la libertad. Es el Estado el que suple la ausencia del interés particular, que opera en los casos privados, y dentro del Estado el sistema de control asegura la unidad de contenido de la forma republicana de gobierno.

El dictamen de mayoría prevé dar rango constitucional a la Auditoría General de la Nación. Nuevamente, como en el caso del ombudsman, se jerarquiza constitucionalmente a una institución que no tiene tradición.

La primera crítica está basada en este aspecto: no tiene tradición en el esquema de control de sistema republicano argentino. Además, la ley 24.146 —sancionada hace dos años— adolece de graves falencias. Por supuesto, se puede salvar modificándola a través de otra norma, pero tal como se encuentra funcionando en este momento la auditoría no puede controlar al Poder Ejecutivo, es decir, al presidente de la Nación, al vicepresidente, a los ministros y a los magistrados del Poder Judicial en lo que hace al gobierno o administración de la hacienda pública, mejor dicho, cuando pueden "meter la mano en la lata". Esto está establecido en el artículo 117 de la ley 24.156.

Asimismo, señala que a los dos años de un hecho delictuoso prescribe la causa civil de responsabilidad de cualquier funcionario; antes había que contar diez años a partir del cese en las funciones. La auditoría tampoco puede controlar los actos que generen endeudamiento con organismos internacionales de crédito —artículo 60—; además, hay otras funciones que no puede controlar y que antes eran de competencia del Tribunal de Cuentas.

No es mi intención cansar a la Asamblea con esta enumeración, pero brevemente quiero referirme a las otras funciones que la auditoría no puede controlar; como por ejemplo el control de la legalidad en cuanto a observación legal y la intervención previa de los libramientos de pago. Tampoco tiene funciones sancionatorias ni ejerce la facultad de fijar multas por transgresiones a leyes o reglamentos, multas por falta de respeto o desobediencia a sus resoluciones, juicios administrativos de responsabilidad, juicios de cuentas —los que han sido suprimidos—; así mismo, no puede formular cargos en juicios de responsabilidad, etcétera, etcétera. Podría seguir hablando durante dos horas acerca de lo que no puede hacer y lo que ello significa en el sistema de auditoría.

Por otra parte, se trata de un sistema burocrático, porque la auditoría está constituida por más de cincuenta personas que dependen —a su vez— de una comisión bicameral del Congreso de la Nación.

En cuanto al argumento que se esgrime con respecto a la supuesta economía que esta iniciativa acarrearía quiero destacar dos opiniones. En primer término, el Tribunal de Cuentas de la provincia de Buenos demuestra que con lo que el sistema de auditoría cuesta mensualmente se pueden designar sesenta y cinco equipos de trabajo, tal como estaban funcionando en dicho tribunal.

En segundo lugar, quiero señalar la opinión del famoso economista Chapman —que estuvo en Jujuy hace dos años en un simposio de contabilidad pública— quien dijo que el sistema de auditorías es más caro e ineficiente, a punto tal que inclusive lo están abandonando las propias empresas privadas.

Además, con este sistema se elimina toda forma de control previo —tema sobre el que luego he de volver— lo que significa que se controlará una vez que se hayan robado la plata.

Convención Nacional Constituyente

Hay un aspecto a destacar respecto de esta iniciativa, que es la primera vez que un proyecto de este tipo no es consultado previamente con las cátedras universitarias de contabilidad. Por el contrario, ha sido proyectado y sancionado pese a la opinión adversa de la casi totalidad de los profesores de esta especialidad. Si alguien duda de lo que estoy diciendo, puedo mostrar el informe de los encargados de estas cátedras.

¿A quién se consultó? Durante mucho tiempo busqué la nómina de quienes habían sido consultados, al fin descubrí que se consultó al oráculo de Delfos, que se ha trasladado al Banco Mundial y el sacerdotiso se llama Angel González Malaxechevarría.

En razón de que siempre se hacen denuncias tremendistas contra el imperialismo, aclaro que en el MODIN no tenemos ninguna animadversión contra el sistema ni el pueblo norteamericano. Sí, por el contrario, quisiéramos seguir el ejemplo que ellos dan pero que dicen que no sigamos nosotros, y para eso mandan a Cavallo.

Voy a dar lectura sólo a una parte —aunque solicito la inserción de su totalidad en el Diario de Sesiones— de un borrador referido a la aprobación de la ley de auditoría que envía el señor Malaxechevarría el 12 de setiembre de 1990 a los señores Bolívar, Eilbaum, Rodríguez y al subsecretario de Hacienda de ese entonces, señor Bouer. Dice así: «Insisto en que el proyecto de ley, para que pueda ser aprobado por el Banco, tiene que tener en cuenta los aspectos doctrinarios referentes a la eliminación del juicio de responsabilidades, todo intento manifiesto o implícito de control previo de contratos y pagos.» «Queda ahora...— termina la carta—... pendiente el ‘refinado’ final que en ningún caso deberá afectar el fondo o los principios filosóficos base del proyecto avanzado por el Banco Mundial. Este proceso, más la proximidad de las vacaciones en el país, permiten estimar realísticamente que el proyecto no estará en condiciones de ser presentado al espaldarazo legislativo antes del 25 de febrero de 1991. Es conveniente, por lo tanto, prever una misión final del Banco para esa época. Entre tanto... —dice el virrey— ... quisiera estar informado de cualquier contingencia que pudiera afectar el proyecto que acabo de revisar.»

Se ha eliminado también el juicio de responsabilidad que propone el MODIN. Hay un descontrol total de la economía interna del país —que se ha desquiciado totalmente— y — como dicen las tribunas cantando— “¡es una banda descontrolada...!” Pero ocurre para adentro, porque para afuera no pasa lo mismo.

¿Cuál es el sistema de la auditoría? ¿Cuál es el objetivo de la auditoría? Tener buena información sobre la situación financiera del país para los acreedores exteriores, para asegurarles el pago de la deuda externa, que es el tabú de la política argentina. Más de uno pensará que ésta es una afirmación tremendista. Pero tengo en mi poder —y solicito la inserción de este documento en el Diario de Sesiones— una revista que tiene un título bárbaro: se llama *Responsabilidad*. Esta publicación pertenece al Proyecto Regional para el Mejoramiento de la Administración Financiera en América Latina y el Caribe, y entre las entidades que la financian está la Agencia para el Desarrollo Internacional, que es una oficina del gobierno de los Estados Unidos con sede en Washington. Además, en el número al que estoy haciendo alusión se agradece a varias instituciones por su ayuda en hacer posible el proyecto. La primera de ellas es *Price Waterhouse*, que es la consultora privada más importante, casualmente una de las que se va a beneficiar con la ley de auditoría.

Hay algo muy importante que he omitido señalar: la auditoría puede contratar consultoras privadas —especialmente extranjeras— para el control de nuestras finanzas públicas internas. Entonces, dejaríamos nuestro gallinero al cuidado del zorro.

Convención Nacional Constituyente

En los siete minutos que me restan para terminar mi exposición...

Sr. PRESIDENTE (Mestre).— Lamento informarle que le restan dos minutos y diez segundos.

Sr. SEQUEIROS.— Estoy cronometrando el tiempo de mi exposición. Como se hizo durante toda la semana anterior, más adelante voy a solicitar un brevísimo tiempo de más para culminar mi exposición, conforme fue la práctica llevada a cabo y aceptada por quien habla para todos los señores convencionales que han hecho uso de la palabra.

Sr. PRESIDENTE (Mestre).— Cuando quede vencido el tiempo para su exposición, señor convencional.

Sr. SEQUEIROS.— El MODIN propone un sistema de control compuesto por un Tribunal de Cuentas de la Nación con las características antes señaladas, la Controladuría del Congreso de la Nación, la Fiscalía Nacional de Investigaciones Administrativas y la Sindicatura General de la Nación.

En los fundamentos del proyecto por el que propiciamos la creación de este sistema de control sostenemos que es importantísimo dotar de jerarquía constitucional a todos estos órganos de control, especialmente al Tribunal de Cuentas. Este organismo figura en las constituciones de todas las provincias, con excepción de las de Tucumán y de Corrientes.

Además, cabe señalar que hemos presentado un proyecto complementario, que lleva el número 976, por el que se crea el Tribunal de Responsabilidad Política porque nosotros no seguimos las indicaciones del señor Malaxechevarría.

Finalmente, voy a hacer un pedido a todos los amigos compatriotas. Hace algunos días, uno de los convencionales más combativos del radicalismo, el señor Di Tulio, nos llamó con sinceridad y algo de ironía "los amigos del MODIN". Quiero que seamos realmente amigos en estos temas concretos que hacen a la defensa del interés de la Patria. Entonces, pedimos a todos los señores convencionales que apoyen este sistema de control que evitará que nos den en "la línea de flotación". Parafraseando al señor convencional Del Castillo, quien comparó el Núcleo con el "Titanic", expreso que este compartimento con el sistema de auditoría es el punto débil con cuya destrucción se rompe todo el sistema de flotación, el dinero y la riqueza de los argentinos.

Sr. PRESIDENTE (Mestre).— Le informo que ha vencido el tiempo de su exposición, señor convencional.

Sr. SEQUEIROS.— Ya termino, señor presidente.

¿Por qué hablé de este tema? Soy un profesor en letras, un humanista. Entre los señores convencionales del MODIN hay gente mucho más capaz que yo en materia económica, pero se me ha designado a mí en primer término para evitar que recaiga nuevamente sobre nuestro bloque una crítica que se ha hecho varias veces, que hacemos un planteo meramente economicista.

Convención Nacional Constituyente

La economía significa el manejo y el arreglo de la casa. Cotidianamente, tiene que ver muchas veces con las privaciones de los padres para reducir el presupuesto del mes y darle, por ejemplo, educación a sus hijos. Es el amor lo que los lleva a programar los gastos de la casa. Nuestro país está enfermo y en estado de "coima". Necesitamos arreglar nuestra economía y controlar nuestros dineros para evitar que la riqueza de los argentinos se siga yendo fronteras afuera. No queremos comprometer el futuro ni la sonrisa de nuestros hijos.

Me he referido a este tema porque me parece fundamental. Sin grandilocuencias y en función de la defensa del interés y del futuro de nuestros hijos, señalo, como decía el abate Galani, uno de los fundadores de la moderna economía política, que "la economía es la ciencia del amor a la Patria". (*Aplausos*)

Sr. PRESIDENTE (Mestre).— Tiene la palabra el señor convencional por Córdoba.

Sr. AGUAD.— Señor presidente: sin duda, cuento con el derecho de expresar mi opinión sobre algunas de las cosas que esta mañana se han dicho en este recinto y no pretendo que lo que diga represente una verdad revelada. Simplemente, es mi opinión sobre lo que he escuchado.

Se ha dicho que el corazón de la reforma es la creación del jefe de gabinete y que no es federativa. Además, se criticó severamente los decretos de necesidad y urgencia y las facultades de delegación legislativa. Fundar un juicio sobre esta reforma en base a los temas que acabo de mencionar es minimizarla.

Como se advierte de la lectura de la ley que declaró su necesidad y según lo que hemos trabajado en estos dos largos meses en Santa Fe, la reforma está referida al tema central de la vida política del hombre: al poder del Estado. En ese sentido, traduce una importante transformación del poder del Estado, ya sea en su relación entre los distintos poderes y de éstos con relación al territorio. Esta es la verdadera importancia y trascendencia que tiene la reforma constitucional a la que estamos abocados.

Entonces, no se pueden hacer ciertas críticas que buscan minimizar una reforma que será trascendente para el país. El tiempo marcará si los resultados son buenos o malos, pero nadie podrá negarle trascendencia a esta reforma porque jamás en la historia de la humanidad alguien pudo negar trascendencia a los cambios que se ejecutaron con relación al poder. Ha sido trágica la historia del mundo en cuanto a los cambios que se producen cuando hay alteraciones en el poder. No por casualidad las más célebres obras de la literatura política universal están referidas al tema del poder.

Por eso, quiero dejar en claro que mi opinión es contraria a la que han sostenido otros señores convencionales en este recinto. Esta es la reforma más trascendente que se ha realizado en el país a partir de la sanción de nuestra Constitución en 1853.

En la distribución del poder en el Estado y en el territorio hay un tema que ocupa una especial consideración: los controles del poder del Estado destinados a equilibrar las funciones de los distintos poderes entre sí.

Los sistemas de control hacen a la responsabilidad de los gobernantes en contra de los criterios de impunidad. No hay responsabilidad republicana sin control. En su núcleo fundamental, esta reforma se refiere a los controles de los poderes entre sí. Hasta este momento, los sistemas existentes en la Argentina establecen que los controles están

Convención Nacional Constituyente

incorporados en los poderes que deben ser controlados. Esta es una de las graves falencias que contiene la Constitución del 53, principalmente porque el Poder Ejecutivo de la Nación puede designar discrecionalmente a los miembros de los órganos de control cuya función es controlarlo. No obstante, algunos presidentes democráticos de este país, como el doctor Alfonsín, dejaron en sus cargos a los miembros del Tribunal de Cuentas de la Nación que venían del gobierno anterior para controlar las cuentas de su gobierno.

Pero la crítica radica en el hecho de que, por ejemplo, el Tribunal de Cuentas de la Nación estaba en la órbita del Poder Ejecutivo para controlar a éste, quien era a su vez el que designaba a los miembros de ese órgano de control.

Hoy la reforma propone otros mecanismos de control que están fuera del poder que debe ser controlado. Así, por ejemplo, esta reforma incorpora con rango constitucional al Defensor del Pueblo; a que el Congreso preste conformidad para el nombramiento de organismos como el Banco Central, mayorías calificadas para la Corte Suprema; distintos sistemas para el nombramiento de jueces y del fiscal general; cambia el mecanismo del juicio político por el jury de enjuiciamiento para los miembros del Poder Judicial y establece el voto de censura para el ministro coordinador, que es un elemento fundamental del control que ejercerá el Poder Legislativo sobre el Poder Ejecutivo.

Con esto contesto una crítica que se ha formulado en este recinto. Cómo no va a cambiar el sistema si ahora un personaje fundamental del gobierno y del Poder Ejecutivo nacional, que será el jefe de gabinete de ministros, podrá ser destituido con un voto de censura del Congreso, que a partir de ahora va a contar con una atribución de control mensual sobre el Poder Ejecutivo.

Sr. PRESIDENTE (Mestre).— Señor convencional: la señora convencional por Corrientes le solicita una interrupción. ¿La concede?

Sr. AGUAD.— Con todo gusto.

Sr. PRESIDENTE (Mestre).— Para una interrupción tiene la palabra la señora convencional por Corrientes.

Sra. PANDO.— ¿A quién se le puede imaginar que a algún argentino le guste que las cosas anden mal o que quienes estamos aquí apoyemos el fracaso del resultado de esta reforma? Creo que a ninguno.

Todos los días escucho a los defensores de la figura del primer ministro. Quiero que releen las declaraciones de los convencionales Berhongaray y de los defensores de ese instituto. Amén de ello me he tomado el trabajo de analizar esta cuestión. Como dije anteriormente, si ese primer ministro tuviera los efectos que tiene en el sentido parlamentarista o en el sistema mixto del Uruguay, me parece perfecto, porque en ese caso tendría incidencia en el Congreso o en el gabinete. Pero en este caso están por remover a un empleado administrativo, a una persona a la que únicamente el presidente de la República le otorga la función administrativa. Porque retiene el poder, y cuando no se lo tiene, es un empleado más que está por tener un voto de censura y que no tiene ningún rol político. Esa es la referencia que hacemos.

Convención Nacional Constituyente

Nos hubiese gustado que tuviera un rol político protagónico y que fuera el fusible del sistema parlamentarista. No queremos decir a la gente un significado que simplemente no tiene. Es decir que no vamos a pagar por diez lo que vale cinco.

Sr. PRESIDENTE (Mestre).— Continúa en el uso de la palabra el señor convencional por Córdoba.

Sr. AGUAD.— Sin dejar de respetar la opinión de la señora convencional, entiendo que ella debería hacer lo mismo con la opiniones ajenas

No estoy basando la defensa de la reforma en el jefe de gabinete ni nada que se le parezca. He dicho cual es la trascendencia que tiene esta reforma en orden a la transformación y la redistribución del poder del Estado.

Me estaba refiriendo al voto de censura, como una forma que tiene el Poder Legislativo para controlar al Poder Ejecutivo, de este funcionario que tiene a cargo nada más ni nada menos que la administración general del país. No se trata de un empleado más del sistema ni un administrativo, sino de un hombre de indudable relevancia en la trascendencia de cualquier gobierno de aquí en adelante. Pero tampoco creo que el jefe de gabinete sea el corazón de la reforma que se está proyectando.

Se discute o polemiza sobre la facultad legislativa que se le puede otorgar al Poder Ejecutivo o sobre los decretos de necesidad y urgencia. Pero no se advierte que éstos, que constituyen un mecanismo moderno de administración van a ser controlados por el Congreso. Y que es éste quien deberá asumir de aquí en más el rol protagónico que le reclama la sociedad. Si el Congreso tiene la facultad de controlar los mecanismos de esos decretos, no podrá declinar esta función de control que le otorga la sociedad y que facilita la marcha de la administración pública nacional.

Si hay delegación legislativa es porque el Congreso de la Nación ha delegado por ley. Esta es otra de las facultades que tiene y que si la delega de ahora en más, nadie lo prodrá criticar.

Me voy a referir específicamente a un punto que mencionó quien me precedió en el uso de la palabra, porque me parece que ha cometido un error. Un órgano fundamental de control que crea este sistema es la Auditoría General de la Nación, a la que se otorga rango constitucional. El señor representante del MODIN ha hecho referencia a este organismo, pero analizando la ley y no el texto que tratamos de incorporar a la Constitución Nacional. Se crea un organismo de control externo del sector público nacional, como dice el proyecto, en sus aspectos patrimoniales, económicos, financieros y operativos. Además, con una característica esencial: asesorará al Congreso Nacional y estará presidido por un miembro del partido de la primera minoría que actúa en el Congreso. Es decir que el viejo Tribunal de Cuentas no solamente pasa a la órbita del Poder Legislativo, sino que estará presidido por un miembro de la oposición.

La transparencia de este sistema de control para todos los asuntos del sector público nacional en las materias que mencioné, tiene suficiente trascendencia como para que este organismo sea uno de los de mayor importancia en la reforma.

Esta institución será vital para que el Congreso cumpla de aquí en más con la misión del artículo 67, inciso 7) de la Constitución Nacional —misión que ha claudicado el

Convención Nacional Constituyente

Congreso de la Nación casi desde su comienzo— de aprobar las cuentas de inversión, es decir, de revisar y de aprobar el Presupuesto Nacional. En este caso la Auditoría General de la Nación será el organismo de asesoramiento directo que tendrá el Congreso para emitir su dictamen. Además este organismo de auditoría tendrá autonomía funcional para su manejo y tendrá a su cargo, como he dicho, todo el control de la administración pública.

La ley dice que deberá controlar los organismos centralizados y descentralizados; la norma que se dicte en su consecuencia deberá garantizar que este auditor general tenga facultades y competencias para revisar las cuentas de las sociedades y empresas del Estado, de las sociedades mixtas y del sistema bancario oficial, de los entes de regulación de los servicios públicos, de los cumplimientos contractuales de los adjudicatarios de servicios públicos privatizados. Además la ley deberá contemplar los casos en que la privatización de servicios públicos carece de un adecuado control para que este auditor pueda, a su vez, controlar el cumplimiento contractual por parte del adjudicatario.

Sr. PRESIDENTE (Mestre).— El señor convencional por Buenos Aires le solicita una interrupción. ¿La concede?

Sr. AGUAD.—Termino y le doy la interrupción, señor presidente.

El radicalismo va a luchar en el ámbito del Congreso para que las competencias del auditor general sean las que estamos mencionando y para que además cumpla, en los aspectos sometidos a control, con las normas de legalidad para revisar el cumplimiento de las formas de los actos de disposición, de inversión y del gasto mismo de la administración pública central, además de auditar los estados contables de la administración y, lo que es más importante, evaluar el cumplimiento de la gestión en cuanto a los objetivos propuestos por el gobierno en el ámbito de la inversión.

Esto es fundamental, señor presidente, porque hasta ahora los sistemas de control estaban reservados a la verificación de los aspectos formales de los cálculos de inversiones y gastos. Esta Auditoría General de la Nación tendrá la facultad de opinar sobre los resultados de los fines que se ha propuesto el Poder Ejecutivo en cuanto a las inversiones anuales.

Tal como figura en el texto que se intenta aprobar, este organismo tendrá intervención necesaria, es decir, siempre y en todo tiempo, en la aprobación o rechazo de las cuentas de percepción e inversión. El Congreso de la Nación no podrá evitar consultar a la Auditoría General de la Nación para aprobar o desechar la cuenta de inversión anual.

Por último, voy a referirme a las facultades de este organismo. En la actualidad el Tribunal de Cuentas de la Nación tiene la facultad de ejercer el control formal del acto administrativo antes de que se produzcan los gastos. Abogamos para que la facultad del auditor general de la Nación sea permanente y tenga la posibilidad de controlar antes, durante y después, los gastos que ejecuta el Poder Ejecutivo nacional o, más aún, la administración general del país.

Proponemos que esta Convención Constituyente dé su voto favorable a estos organismos de control creados en este proceso de reforma, que servirán fundamentalmente para equilibrar los poderes del Estado, respecto de los cuales se realiza además una redistribución de facultades a efectos de evitar el hiperpresidencialismo. Aquí se ha dicho bien que con nuestra propuesta apuntamos a un sistema presidencialista, pero debemos

Convención Nacional Constituyente

aclarar que el sistema actual es hiperpresidencialista. Se trata entonces de equilibrar los poderes del Estado, permitiendo los suficientes medios de control que garanticen que cada poder vuelva a actuar según las facultades que le corresponden y el hombre pueda disfrutar de su libertad. (*Aplausos*)

Sr. SEQUEIROS.— Pido la palabra por haber sido aludido expresamente, señor presidente.

Sr. PRESIDENTE (Mestre).— No hubo ninguna alusión con nombre propio ni concepto alguno por el cual el señor convencional pueda sentirse molesto. El debate sería interminable si se concediera la palabra a cada convencional a quien se ha rebatido mediante argumentos su postura.

Tiene la palabra el señor convencional por Santa Fe.

Sr. ROSATTI.— Señor presidente: quiero comenzar esta intervención, que será breve —por lo cual desde ya anticipo que no habré de conceder interrupciones—, recordando a dos juristas de nota, que de no haber sido sorprendidos por la muerte, hoy seguramente estarían entre nosotros. Ya que estamos tan cerca de votar y aprobar este tramo sustancial de la reforma constitucional, dedico las palabras que siguen a los doctores Pablo J. Ramella y Carlos Nino, a quienes tuve el alto honor de conocer y de quienes tanto he aprendido.

De los distintos tópicos que componen el Núcleo de Coincidencias Básicas voy a concentrar el análisis —sin perjuicio de pedir la inserción en el Diario de Sesiones de un texto que he traído al efecto— con relación al tema del federalismo, procurando responder algunos cuestionamientos que he venido escuchando. En efecto, se ha dicho aquí que este Núcleo de Coincidencias Básicas estaría incidiendo negativamente en nuestra forma federal de gobierno, desvirtuando jurídicamente la cláusula del artículo 1º de nuestra Constitución y los artículos concordantes que figuran en la segunda parte de esta norma fundamental.

En primer lugar, señalo que la elección de tres senadores en lugar de dos, tal como prevé la propuesta de modificación al artículo 46, no violenta al federalismo argentino. Con tres senadores las provincias tendrán la misma representación que hasta ahora tenían con dos, que seguirán estando en un mismo pie de igualdad. Incluso habrá una representación política más genuina en la medida en que también la oposición de cada provincia tendrá su voz en el Senado. Quiero recordar que si bien en nuestra Constitución el Senado es una cámara de representación básicamente territorial, su función —salvo contadas excepciones— es de carácter colegislativo, a diferencia de lo que ocurre con otras constituciones del mundo en las que la competencia del Senado está específicamente destinada a atender cuestiones vinculadas con las provincias o regiones. Esta Convención no tiene mandato para cambiar este tipo de competencia de la cámara alta, pero sí podemos afirmar que la elección de tres senadores en lugar de dos y el ejercicio de la función colegislativa del órgano no se ven perturbados por las modificaciones que se proponen.

No violenta al federalismo la elección directa de los senadores en reemplazo de la actual elección indirecta, y menos aún el acortamiento temporal de sus mandatos en un tercio.

Por el contrario, diría que la voz directa del pueblo es sin lugar a dudas la mejor forma de representación política que pueda tener la provincia o la Nación en su conjunto. Además, estamos asegurando con esta reforma que entre la voz del pueblo manifestada en las urnas y

Convención Nacional Constituyente

el acceso del senador a su cargo transcurra un tiempo seguramente menor que el que discurriría desde la designación de aquel por parte de la legislatura provincial y su incorporación efectiva. A su vez, el acortamiento de los mandatos garantiza que haya una relación mucho más directa entre el sentir y el pensar de los habitantes de una provincia y sus representantes en la Cámara Alta.

Tampoco violenta al federalismo la elección directa del presidente y vicepresidente de la Nación. He escuchado decir en esta Convención —y lo he leído también en algunas publicaciones— que la elección indirecta de dichos legisladores constituye una garantía para el federalismo argentino, en la medida en que los candidatos deben reunir para acceder al cargo el voto de una importante pluralidad de jurisdicciones. Esto no es así porque la lógica del federalismo es una lógica de democratización territorial del poder; la lógica del voto directo es una lógica de democratización de la representación política; en tanto que la lógica del voto indirecto es diferente: es una técnica de restricción política a través de la intermediación, algo que Napoleón supo ver claramente en Francia y luego cobró auge en todo el mundo.

Voy a reiterar algo que ya he dicho en este ámbito. El esquema constitucional de 1853/60 en punto a derechos políticos era el de la República chica, con elecciones indirectas, y con voto cantado y no obligatorio. Pero a partir de 1912 con la ley Sáenz Peña y de 1947 con la ley de voto femenino, tenemos la realidad del voto obligatorio, universal, igualitario y secreto; por lo que en modo alguno puede verse ahora en esta nueva instancia de democratización de las decisiones que constituye la consagración de la elección directa de presidente y vicepresidente como un obstáculo al federalismo argentino.

Finalmente, con las propuestas de un nuevo inciso en el artículo 67 y de reformulación del inciso 24 del artículo 86, considero que el instituto de la intervención federal satisface también las expectativas del federalismo en la medida en que ahora se ve claro que debe actuar el Congreso para disponer aquella medida de excepción. El Poder Ejecutivo sólo podrá hacerlo en casos excepcionales, dando cuenta en forma inmediata de este hecho y sometiendo esta decisión al ámbito de los representantes del pueblo que es el de ambas Cámaras del Congreso.

Concluyo señalando que si se persiste en defender al federalismo con armas que no son aptas iremos seguramente por mal camino. La defensa auténtica del federalismo argentino se vincula con la protección de sus intereses, de sus recursos provinciales, de la preservación de la multiplicidad y heterogeneidad de sus costumbres y de ninguna manera por la defensa cerrada de heterogeneidad normativa.

Quisiera que recapacitemos sobre esta cuestión, porque parece que la defensa del federalismo argentino se basa hoy en el sostenimiento de normas jurídicas que permiten determinados actos en una provincia, mientras que en otra los prohíben, como es el caso de la reelección de los gobernadores. Entonces, si seguimos defendiendo al federalismo de esta manera pronto estaremos no en los funerales de la República —como se ha dicho aquí en alguna ocasión— sino en los del federalismo, y todos nos estaremos preguntando por qué. (*Aplausos*)

Sr. PRESIDENTE (Mestre).— Tiene la palabra el señor convencional por Santa Cruz.

Convención Nacional Constituyente

Sr. AGUILAR TORRES.— Señor presidente, señores convencionales: sin duda a esta altura del debate creo que una nueva intervención en relación a este tema sería sobreabundante. Pero de cualquier manera no puedo dejar de ocuparme de esta cuestión muy cara a mis sentimientos. Tal vez, más allá de mi modesta formación como hombre de derecho y de un paso muy breve por la magistratura, me conduzca la tradición familiar.

Tengo el orgullo de que mi padre dedicara gran parte de su vida a hacer justicia, a esa función —al decir del doctor Alsina— augusta y delicada. Mi padre fue juez en una época en que los magistrados se hacían conocer a través de sus fallos; en una época en que felizmente no existían los jueces *vedette*; en una época en que los jueces no utilizaban sus funciones como trampolín para ascender a la política; en una época en la que afortunadamente no se conocía a los manipuladores del Poder Judicial.

Me crié en un ambiente de respeto a la justicia y al Poder Judicial; indudablemente, ese fue uno de los factores que me llevó desde mi adolescencia a militar en la Unión Cívica Radical, partido que tiene a la defensa de los derechos individuales y de las libertades como base fundamental, lo que sin lugar a dudas está vinculado con la justicia.

De allí que nunca mejor solaz para mi espíritu poder hoy ocuparme de este tema en esta asamblea. Acompaño con mi voto la inserción de los aspectos vinculados al Poder Judicial dentro del Núcleo de Coincidencias Básicas. Quiero decir en estos momentos que fui antipactista., Pero no únicamente por disciplina partidaria —de la que soy ampliamente respetuoso— sino por profunda convicción, voy a acompañar con mi voto este Núcleo de Coincidencias Básicas pues entiendo que son muchas más las bondades de las normas que incorporamos que aquéllo con lo que puedo disentir.

Me siento satisfecho al poder votar estas normas porque el nuevo sistema de designación de los jueces, de los miembros de la Corte Suprema de Justicia de la Nación —a través de los dos tercios de los votos del Senado— y de los magistrados inferiores —con la intervención del Consejo de la Magistratura que se crea, y que se implementará por medio de concursos públicos—, habrá de mejorar notablemente la calidad de los jueces y acentuará aún más la independencia del Poder Judicial.

Por otro lado, el nuevo sistema de remoción de los magistrados con la implementación del jurado de enjuiciamiento —de cuyas virtudes puedo dar ejemplos en el ámbito de mi provincia— habrá de agilizar la remoción de los jueces corruptos o incapaces, y a esto también habrá de contribuir al mejoramiento del Poder Judicial.

Asimismo, está muy claro que la creación del Consejo de la Magistratura con las funciones administrativas que hoy se le restan al Poder Judicial para que se dedique pura y exclusivamente a la tarea jurisdiccional —más allá de las críticas que se han hecho aquí, y que fueron felizmente rebatidas por el señor convencional de la Rúa en su injundiosa exposición del jueves pasado—, habrá de contribuir a una mayor eficacia y agilización de la labor de este poder.

Entonces, ¿cómo no voy a estar satisfecho de poder acompañar con mi voto la inclusión de estas normas que han de tender a una mayor independencia del poder, a una mayor capacitación de los jueces y a evitar la manipulación de la Justicia! Por supuesto que aquí se ha dicho —y no sin razón— que no basta con la simple inclusión de una norma ya que puede quedar en buenas intenciones si no es acompañada por una decisión de tipo político.

Días pasados, en mi anterior intervención, lamenté la contradicción que se me

Convención Nacional Constituyente

presentaba ya que mientras estábamos incorporando un instituto que acentuaba la democracia en nuestro país —me estoy refiriendo a la figura del Defensor del Pueblo—, el Poder Ejecutivo, apartándose de normas republicanas, estaba creando esta supersecretaría de Seguridad cayendo nuevamente en el amiguismo para llevar a cabo el nombramiento de los funcionarios.

No soy ingenuo: sé que estas cláusulas que incorporamos no van a ser la panacea frente a todos los males que hoy nos afectan. De todos modos, sé que por un tiempo va a seguir la manipulación en el Poder Judicial.

Hace un par de años nos asombrábamos cuando, con la implementación del nuevo sistema de juicios públicos, se aprovechó esa oportunidad para el nombramiento de jueces amigos —entre comillas—, y asistimos sorprendidos incluso a las declaraciones de algún integrante del nuevo cuerpo que manifestaba su desconocimiento con respecto al derecho que tenía que aplicar, aunque manifestaba que tenía voluntad de aprenderlo.

Por lo tanto, no se me escapa que no va a haber un resultado inmediato. Posiblemente no alcance a conocer las bondades del sistema, pero tengo la seguridad de que mis hijos y las futuras generaciones habrán de gozar de un poder que no tenga color político ya que estará al servicio de la Constitución y de la República.

Hace más de dos siglos que Carlos Luis de Secondat, Barón de la Brede, y Montesquieu —el autor de *El Espíritu de las Leyes*, entre otras obras famosas— señalaban la trascendencia e importancia de la independencia del Poder Judicial para la defensa de los derechos individuales y para frenar al despotismo.

Esta teoría fue incorporada a nuestra Constitución, como también lo fue en otras de América, pero vuelvo a decir que tengo la certeza de que con estas nuevas normas que aseguran una selección de los jueces en una forma mucho más independiente, habrá de asegurarse la existencia de un Poder Judicial ya no influenciado por el amiguismo sino pura y exclusivamente al servicio de la Constitución y de la República.

Sé que los jueces que nombremos en el futuro habrán de seguir aquellos consejos que el Quijote daba a Sancho Panza, de los que voy a dar lectura. Dicen así: "Hallen en tí más compasión las lágrimas del pobre, pero no más justicia que las informaciones del rico. Procura descubrir la verdad por entre las promesas y dádivas del rico, como entre los sollozos e inoportunidades del pobre. Cuando pudiere y debiere tener lugar la equidad, no cargues todo el rigor de la ley al delincuente, que no es menor la fama del juez riguroso que la del compasivo. Si doblaras la vara de la Justicia, que no sea por el peso de la dádiva, sino por el de la misericordia." Tendremos jueces que no doblarán jamás la vara de la Justicia por el peso del poder sino que estarán al servicio de los derechos individuales y de la libertad del ciudadano.

Estoy seguro de que el día de mañana y merced a las normas cuya sanción hoy impetramos, cuando nuestros ciudadanos vean afectados sus derechos o conculcadas sus libertades por parte de alguno de los poderes del Estado podrán decir con certeza —parafraseando a aquel famoso molinero de Sans Souci, quien en ocasión de obtener un fallo favorable nada menos que frente a los intereses del rey Federico de Prusia expresara: "Hay jueces en Berlín"—: ahora hay jueces en la Argentina. (*Aplausos*)

Sr. PRESIDENTE (Mestre).— Tiene la palabra la señora convencional por Buenos Aires.

Convención Nacional Constituyente

Sra. SCHIUMA.— (*Lee*) Señor presidente: los válidos argumentos expuestos por los distinguidos señores convencionales que hasta ahora han venido sosteniendo la necesidad de mantener la cláusula constitucional en orden a la confesión del presidente de la Nación me eximen de mayores argumentos.

Sin embargo, es necesario destacar que nuestra raíz hispánica ve reflejada su catolicidad en el nombre de las ciudades que se fundaban, dado que en casi todos los casos se invocaba el nombre "Nuestra Señora" y de los santos de la Iglesia. El mismo Congreso de Tucumán instalado en el Día de la Encarnación inauguró su labor con una misa de espíritu santo y sus integrantes prestaron juramento de defender la religión católica apostólica y romana.

Todo ello ha constituido el sentir de un pueblo que, impregnado de una profunda fe, forjó los cimientos de nuestra argentinidad, que hoy pretendemos consolidar definitivamente rescatando la tradición para asegurar nuestra identidad futura, a pesar de que existan aquellos que reniegan de nuestra historia y de nuestras costumbres.

Mientras una Nación mantenga viva su cultura y sus tradiciones, y haga un dogma de ellas, orientará firmemente su rumbo en la obtención del bien común de sus habitantes y vencerá todas las dificultades. Por el contrario, cuando deje marchitar esos principios correrá el riesgo de perder su identidad y su existencia.

Nuestra historia indica que el presidente de la Nación debe pertenecer a la religión católica. Ello es así por dos motivos: por historia, como lo he señalado anteriormente, y por representatividad. Del mismo modo que en muchos países los jefes de Estado deben pertenecer a la religión de las mayorías, así lo exigimos para el nuestro. Tan solo por un momento quisiera ver al primer ministro inglés perteneciendo a otra religión que no sea la anglicana.

En definitiva, el requisito en vigencia cuyo sostenimiento solicitamos sólo exige pertenecer a la religión católica apostólica romana, pero no profesarla. No exige militancia activa; sólo compromiso con Dios. Exige, en una palabra, tener y temer a Dios, como lo hace la mayoría de los argentinos. Y ello es así porque la Patria no somos nosotros solos —me refiero con esto a la generación actual—, es decir, los millones de argentinos que vivimos hoy, sino ante todo los millones de argentinos que han muerto en esta tierra exclusiva de la libertad argentina. La Patria es sobre todo una tierra y sus muertos; es decir, una tierra cultivada y una tradición que perdura.

Sr. PRESIDENTE (Mestre).— El señor convencional Di Tulio le solicita una interrupción. ¿Se la concede?

Sra. SCHIUMA.— Mi intervención será muy breve. Ya termino y le dejo el tiempo, señor presidente.

(*Lee*) Y es esa tradición que hace oír desde el principio, desde el origen, el juramento que frente a la falta de lealtad y patriotismo invoca antes que nada a Dios, entidad sagrada a cuya justicia no va a escapar el juramentado, y luego a la Patria para que le demande tal felonía. Así lo quisieron los fundadores, los primeros convencionales, del mismo modo que los posteriores. Este bloque no ve ahora por qué, dado que no hay razón valedera alguna,

Convención Nacional Constituyente

haya que cambiar tan sagrado principio. (*Aplausos*)

Sr. PRESIDENTE (Mestre).— El señor convencional Di Tulio le había solicitado una interrupción. Si usted accede...

UN SEÑOR CONVENCIONAL.— No corresponde. La señora convencional ya ha terminado de hacer uso de la palabra.

Sr. PRESIDENTE (Mestre).— Si dijo que terminó, entonces no corresponde la interrupción.

—*Varios señores convencionales hablan a la vez.*

Sra. SALINAS.— Pero manifestó que concedía su tiempo...

Sr. PRESIDENTE (Mestre).— Pero ahora dice que no, señora convencional.

Sra. SALINAS.— ¡Qué falta de coherencia!

Sr. PRESIDENTE (Mestre).— Tiene la palabra la señora convencional Ancarani, quien no se encuentra presente en el recinto. A continuación corresponde hacer uso de la palabra a la señora convencional Fernández Meijide, quien tampoco se encuentra presente.

Por lo tanto, corresponde hacer uso de la palabra al señor convencional por el Neuquén.

Sr. DI TULIO.— ¿Me permite una breve interrupción?

Sr. BAUM.— Cómo no, señor convencional.

Sr. PRESIDENTE (Mestre).— Tiene la palabra el señor convencional por Santa Cruz.

Sr. DI TULIO.— Señor presidente: lamentablemente veo que a quienes estamos tratando de aprobar aquello que creemos lo mejor se nos acusa de actuar con falta de patriotismo. Pero ningún señor convencional constituyente aquí presente tiene la autoridad suficiente como para decir al resto que no somos respetuosos de nuestra patria por no compartir lo que algunos están sosteniendo.

Simplemente quiero que a la compañera constituyente que no me quiso dar la palabra le quede grabado que Videla y Massera pertenecían a la religión católica apostólica romana, al igual que quien está hablando. Y ahí está el resultado. ¿Cuántas vidas salvaron? No me voy a cansar de dar este ejemplo.

Lamento que en el momento de su intervención la señora convencional que creo pertenece al MODIN no me haya dado la posibilidad de hacer uso de la palabra, ya que tenía

Convención Nacional Constituyente

otra cosa para decirle con relación a este tema. (*Aplausos*)

Sr. PRESIDENTE (Mestre).— Continúa en el uso de la palabra el señor convencional por el Neuquén.

Sr. BAUM.— (*Lee*) Señor presidente: reiteradamente se ha sostenido desde nuestra bancada el carácter sistémico del Núcleo de Coincidencias Básicas, habida cuenta del consenso logrado en torno a sus trece propuestas tendientes a lograr un perfeccionamiento y un nuevo equilibrio de los poderes de la República, así como un fortalecimiento en el funcionamiento de la democracia.

Las profundas transformaciones acontecidas en estos últimos años crearon nuevas demandas en la sociedad argentina. Resolverlas favorablemente implicará adecuar la estructura institucional del país a las exigencias que imponen estos cambios contemporáneos.

Entre los temas que componen el Núcleo de Coincidencias Básicas —a los que se han referido los distintos convencionales preopinantes— está el vinculado con el control de la administración pública, que figura en el punto K del artículo 2° de la ley 24.309. Al respecto, el dictamen de mayoría de la Comisión de Coincidencias Básicas, propone incorporar, a continuación del artículo 67 bis, en la Segunda Parte, Sección Primera del Capítulo IV de la Constitución Nacional, referido a las atribuciones del Congreso, el artículo 67 ter, por el que se le otorga jerarquía constitucional al órgano de control externo, que es la Auditoría General de la Nación.

Con esa propuesta estamos consagrando en la Carta Magna un cambio fundamental en el control de la administración pública, que consiste en establecer que no es el Poder Ejecutivo nacional quien genera y de quien depende el control de sus actos administrativos, sino que esta responsabilidad será ejercida por otro poder de la República, que es el Congreso de la Nación.

Como es sabido, hasta la sanción de la ley 24.156, el Tribunal de Cuentas de la Nación era el que fiscalizaba la legalidad en el uso de los fondos públicos por parte del Poder Ejecutivo y quien controlaba su correcta aplicación y ejecución. Pero lo más inconsistente de este control estaba dado por las mismas autoridades del Tribunal, ya que ellas debían vigilar a un Poder Ejecutivo que las designaba y que las podía remover. Por lo tanto, en muchos casos era dable pensar en la posibilidad de que los funcionarios terminaran asumiendo una tarea de protección del Poder Ejecutivo más que de contralor del mismo.

Por ello, el artículo 67 ter que se propone a través del dictamen de mayoría, en su primer párrafo dice: "El control externo del sector público nacional en sus aspectos patrimoniales, económicos, financieros y operativos, será una atribución propia del Poder Legislativo." Así se fija la competencia del control externo y se establece terminantemente que es una facultad privativa del Poder Legislativo.

El control de gestión en sus aspectos patrimoniales, económicos, financieros y operativos, implica incorporar mecanismos de contralor que la doctrina moderna los desarrolla y trata como sistemas. Por un lado, está el sistema de administración financiera del sector público, que está compuesto por cuatro grandes subsistemas —el presupuestario, el de crédito público, el de tesorería y el de contabilidad— que por su complejidad generan una gran necesidad de datos, que deberán proveerse cumpliendo con aquella máxima que dice:

Convención Nacional Constituyente

"El mejor sistema de control es aquel que obtiene la mejor información". Por otro lado, está el sistema de control del sector público que, como ya dijimos, en su concepción moderna es el control posterior.

A partir de la sanción de la ley 24.156, el control externo sustituyó el ineficiente e ineficaz control previo del Tribunal de Cuentas, que se dedicaba a otorgar el mero encuadre legal del acto administrativo o que, en el mejor de los casos, se transformaba en una especie de cogestión, trabando así la ejecutividad que debía tener para poder cumplir con el objetivo superior que está afuera de la forma administrativa.

En la democracia la administración del sector público es consecuencia de la política, ya que el Poder Ejecutivo tiene el derecho y la obligación de desarrollarla ante la sociedad dentro de un tiempo comprometido; esto lo tiene que hacer, porque para eso se lo ha elegido.

No obstante, es necesario precisar que el precepto constitucional propuesto como artículo 67 ter no tiene impedimentos para que en futuras leyes se contemplen situaciones de gran trascendencia, ya sea por su magnitud económica o por su impacto social, que requieran controles previos o concomitantes.

Sr. PRESIDENTE (Mestre).— El señor convencional Sequeiros le solicita una interrupción. ¿Se la concede, señor convencional?

Sr. BAUM.— Señor presidente: deseo finalizar mi exposición, y si me queda tiempo la concederé.

De hecho, y como atribución excepcional, el inciso g) del artículo 118 de la ley 24.156 faculta a la Auditoría General de la Nación a realizar exámenes especiales de actos y contratos de significación económica, que pueden incluir el control previo o concomitante, como por ejemplo en los trámites de licitación. Pero queda claro que la norma general define como control externo al que se hace con posterioridad.

Durante el debate que realizamos en la comisión tuvimos oportunidad de escuchar a los representantes de la actual Auditoría de la Nación, quienes con sus intervenciones nos brindaron algunos aportes que sirvieron para perfeccionar la redacción del tercer párrafo del artículo 67 ter. Así, el dictamen que hemos puesto a consideración de la Convención Constituyente, con respecto a la Auditoría General de la Nación, dice textualmente: "Este organismo de asistencia técnica del Congreso, con autonomía funcional, se integrará del modo que establezca la ley que reglamenta su creación y funcionamiento, que deberá ser aprobada por mayoría absoluta de los miembros de cada Cámara. El presidente del organismo será designado a propuesta del partido político de oposición con mayor número de legisladores en el Congreso." De este modo el organismo de control externo servirá de excelente apoyatura técnica del Congreso, lo que resulta especialmente valioso para cumplir, entre otras, con la responsabilidad que se le asigna por el inciso 7° del artículo 67 de la Constitución Nacional, en el sentido de fijar anualmente el presupuesto de gastos de la administración nacional y aprobar o desechar la cuenta de inversión.

Otro aspecto importante que se desprende de ese tercer párrafo del artículo 67 ter es el de la autonomía funcional de la que gozará la Auditoría General de la Nación y el fortalecimiento en cuanto a la imparcialidad que debe tener el control, al establecerse que será el principal partido de la oposición en el Congreso de la Nación el que designará al

Convención Nacional Constituyente

presidente de dicho organismo.

En el cuarto párrafo se fijan con amplitud republicana los ámbitos de actuación de la Auditoría General de la Nación, como para transparentar al máximo los actos de gobierno. Queda comprendido aquí qué queremos abarcar cuando decimos que el organismo se ocupará de "toda la actividad de la administración pública centralizada y descentralizada, cualquiera fuera su modalidad de organización, y las demás funciones que la ley le otorgue." En este párrafo también se explicitan las funciones que tendrá a su cargo como organismo de contralor, enfocándose en sus distintas partes a todo el acto administrativo, es decir, la legalidad, la gestión y la auditoría.

Cuando la economía de un país se transforma en la preocupación más importante de su pueblo y sus variables se tornan inmanejables para el gobierno, se desdibujan los roles de los poderes republicanos. El ejemplo más demostrativo lo constituyó el presupuesto nacional en tiempos de inflación; tanto en la mayoría de las provincias como en la Nación se llegaban a considerar y a aprobar después de haberse ejecutado, porque no tenía sentido sancionar un presupuesto que rápidamente quedaba desactualizado a poco de comenzar a ejecutarse.

Deteriorada la función de control del Poder Legislativo, se fue minando la credibilidad de la propia sociedad en sus instituciones. En ese contexto el significado del control para quien le tocaba ser oposición era el de obstruir, impedir y el de diferenciarse de cualquier manera, aunque luego todos debíamos sufrir las consecuencias.

Pero hoy, cuando estamos creando en la Constitución Nacional, por vía del Núcleo de Coincidencias Básicas, un nuevo instituto de contralor que funcionará dentro del ámbito del Poder Legislativo, presidido por un funcionario que representará al principal partido de la oposición en el Congreso Nacional, ese es el signo más acabado de los grandes cambios que están ocurriendo en nuestro país en estos últimos años.

Ahora vuelve a ser posible el cumplimiento del inciso 7° del artículo 67 de la Constitución, porque el presupuesto nacional ha vuelto a ser la ley anual más importante para fijar la política del gobierno nacional, fortaleciéndose también así cada uno de los poderes de la República.

Junto al disenso que la democracia admite, fluye con vigor en estos tiempos la búsqueda de consensos que nos permitan encontrar soluciones de fondo y duraderas a los graves problemas del país. Se ha comprendido que los males fundamentales de la Nación, o los arreglamos entre todos o no los arregla nadie, como dijera el general Perón.

Así surgió el Pacto de Olivos, el pacto de la Rosada y la posibilidad de sancionar la ley 24.309 que declaró la oportunidad y la necesidad de esta reforma.

Con la más firme convicción de que estamos llenando una página trascendente en la historia de los argentinos, voy a respaldar el voto afirmativo de nuestro bloque respecto del Núcleo de Coincidencias Básicas.

Vayan mis palabras finales para expresar mi reconocimiento al gesto patriótico de dos grandes políticos de esta última década: el doctor Raúl Alfonsín y el actual presidente de la Nación, doctor Carlos Menem, quienes comprendiendo la necesidad de asegurar el futuro para nuestra Nación, priorizaron las coincidencias por encima de los disensos, posibilitando con ello la concreción de esta reforma constitucional. (*Aplausos*)

Sr. PRESIDENTE (Mestre).— Tiene la palabra el señor convencional por la Capital.

Convención Nacional Constituyente

Sr. MAY ZUBIRIA.— Señor presidente: me corresponde hacer uso de la palabra...

Sr. SEQUEIROS.— Había solicitado una interrupción, señor presidente.

Sr. PRESIDENTE (Mestre).— El señor convencional Sequeiros le solicita una interrupción, ¿se la concede?

Sr. MAY ZUBIRIA.— Señor presidente: hago notar que el tiempo durante el que haré uso de la palabra pertenece al bloque del Frente Grande, del que formo parte. Hecha esta aclaración, no tengo inconveniente en conceder la interrupción.

Sr. PRESIDENTE (Mestre).— Para una interrupción tiene la palabra el señor convencional por Buenos Aires.

Sr. SEQUEIROS.— Señor presidente: manifiesto que coincido con el señor convencional preopinante con respecto a que el sistema de control previo antes de la ley 24.156 era insuficiente, pero no debemos echarle la culpa al Tribunal de Cuentas. En este sentido, me remito a la opinión del señor senador Pugliese expuesta en el Senado de la Nación el 2 de setiembre de 1973. En esa oportunidad dijo que no es el Tribunal de Cuentas el que ha dejado de ejercer control sobre las empresas, y citó al efecto importantes dictámenes sobre YPF, Agua y Energía y Gas del Estado. Si los organismos responsables de analizar esa información no tomaron las previsiones correspondientes, no se lo podemos imputar al Tribunal de Cuentas.

Además, pido a los señores convencionales que no defiendan la eliminación del control previo. Esa es una terminología moderna, es cierto, pero la teoría del control, su filosofía o todo lo que tenga que ver con el campo del espíritu no es moderno o antiguo. sino que es efectivo o no. Si no hay control previo, una vez que se robaron el dinero no los alcanzamos ni con un galgo.

Sr. PRESIDENTE (Mestre).—Continúa en el uso de la palabra el señor convencional por la Capital.

Sr. MAY ZUBIRIA.— Señor presidente: me corresponde informar el dictamen presentado por el Frente Grande respecto al tema de la Auditoría General de la Nación.

Previamente, como fiel miembro de la Comisión de Coincidencias Básicas deseo formular unas breves reflexiones.

En primer lugar, quiero efectuar un reconocimiento a quien presidió la comisión antedicha, y para no abundar en adjetivos diré que actuó con la más absoluta ecuanimidad; me refiero al señor convencional César Jaroslavsky.

En segundo término, haré una primera aclaración. Cuando el señor convencional Auyero sostiene que el núcleo del Núcleo es la reelección presidencial se está refiriendo a que ese fue el motivo que motorizó la sanción de la ley de convocatoria y la existencia de

Convención Nacional Constituyente

esta Convención Constituyente que sin lugar a dudas nos honramos en integrar.

Una segunda aclaración se vincula con una cuestión de conciencia. Debo dejar sentado que si bien suscribo un despacho en disidencia por disciplina del bloque sobre el Consejo de la Magistratura, que sostiene que la mayoría de ese organismo debe estar integrado por miembros del Poder Judicial, como viejo militante de la causa de la colegiación de abogados personalmente apoyo el criterio de la Federación Argentina de Colegios de Abogados en cuanto a que aquél debe tener una distribución más equitativa.

Por último, antes de ingresar al meollo de mi exposición, quiero revelar un estado de ánimo, que se vincula con la decepción, pero no por ser convencional constituyente, ya que considero que los aportes que se realicen acerca de la reforma de nuestra Constitución en cuanto a los llamados temas habilitados —es decir, fuera del Núcleo de Coincidencias Básicas— van a tener un valor muy importante para el ordenamiento constitucional, sino respecto de la Comisión de Coincidencias Básicas que integré.

Al respecto, manifiesto que nuestra participación en esa comisión no ha respondido a las expectativas que al menos quien habla tenía. El señor convencional Auyero, que tiene una gran experiencia parlamentaria, expresó que nuestra participación en ella constituía prácticamente un saludo a la bandera. Yo creí lo que decían los integrantes de la comisión que aceptarían propuestas enriquecedoras del texto, como los integrantes del Frente Grande les prometimos a nuestros electores varias premisas con distinto orden de gradación. La primera de ellas consistía romper el Núcleo de Coincidencias Básicas, para analizar los temas por separado. No quiero reeditar la discusión del ex artículo 129, actual 127, del Reglamento. Pero eso no lo conseguimos.

En segundo lugar, prometimos que intentaríamos que la Constitución fuera la mejor, que a nuestro criterio significa lo más progresista posible y, en tercer término, que trataríamos de evitar que existieran algunos de los que nosotros consideramos horrores.

Dentro de esa tónica y a pesar de sostener que algunas instituciones no respondían a un mejoramiento de la Constitución, tratamos de introducir modificaciones. Nos decían que presentáramos por escrito las propuestas, que las iban a tomar en cuenta. En lo personal, tengo la satisfacción de afirmar que un par de sugerencias que formulé fueron aceptadas, una de ellas sobre la base de un proyecto que suscribí en virtud de una idea original del señor convencional Montes de Oca, respecto de la incompatibilidad de desempeñar conjuntamente la jefatura del gabinete con otra cartera ministerial, y otra relativa a la elección directa del tercer senador por la Capital en 1995, a pesar de que el Frente Grande considera que la elección del tercer senador no mejora el sistema federal argentino en absoluto y que tal vez en la actualidad la mejor garantía de su existencia no es la subsistencia de un Senado pensado hace 141 años.

Hay otras propuestas de modificación, pero no ideológicas sino funcionales, adecuadas a la ley de convocatoria. Allí se establece la eliminación del requisito confesional para ocupar el cargo de presidente de la Nación. Y en el llamado proyecto Alasino-Alfonsín que, en definitiva resultó ser el despacho de mayoría, no se elimina la confesionalidad en el juramento del presidente. Se elimina una confesionalidad; ya no se exige la pertenencia a la Iglesia Católica Apostólica Romana, pero sí el juramento por sus creencias religiosas. Esto quiere decir que alguna persona que no las tuviera, no podría aspirar a ocupar el cargo o debería mentir en su juramento. Así ocurre en varios aspectos. El Frente Grande propuso que se suprimiera "religiosas" o se agregara "y/o morales", pero parece que no lo hemos

Convención Nacional Constituyente

conseguido.

Entonces, mi estado de ánimo es de decepción. Por supuesto, ocupamos el lugar que nos otorgó la ciudadanía, que dispuso que no fuéramos mayoría. Pero se nos dijo que nuestro aporte podría ser tomado en cuenta y consideramos que no ha sido así. Según nos han contado, se debe a que algún diablo disfrazado de lo contrario metió la cola después de que se acordó en mayoría aceptar una serie de modificaciones.

Entro, señor presidente, a mi cometido específico. Me referiré al dictamen de minoría que presentó el Frente Grande respecto de la Auditoría General de la Nación. Ante todo, quiero aclarar que para nosotros la constitucionalización de la Auditoría constituye un avance republicano y un fortalecimiento de la división de poderes.

Antes quiero también puntualizar algo que, en mi opinión, es lo más terrible que contiene el Núcleo de Coincidencias Básicas: los decretos leyes. No abundaré sobre el tema, porque ya se han explayado al respecto los señores convencionales Barcesat y Torres Molina, pero quiero aclarar que la excepcionalidad que se pretende tengan los decretos leyes a través de la nueva Constitución, se ve totalmente relativizada con el último punto que se agrega al inciso 23 del artículo 86, cuando se deriva todo el contralor legislativo de la siguiente manera: "Una ley especial sancionada con la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de cada Cámara regulará el trámite y los alcances de la intervención del Congreso." Es decir que la menguada limitación que determina la Constitución se deriva, paradójicamente en un inciso del artículo 86, referido a las atribuciones del Poder Ejecutivo, a una ley del Congreso. Se trata de algo que debería estar incluido en un inciso del artículo 67.

Como decía, estamos de acuerdo con la constitucionalización de la Auditoría General de la Nación. Pero nuestro proyecto, que por supuesto es en disidencia, se basa en seis principios fundamentales.

Primero, en la extensión: que el contralor se extienda a la administración nacional centralizada y descentralizada, a la pública no estatal, a la prestataria de servicios públicos y/o de realización de obras de igual naturaleza.

Segundo, en cuanto a la oportunidad, entendemos que debe existir el contralor de legitimidad en todos los casos que importen erogaciones del Presupuesto General de la Nación y antes de que se efectivice el pago. Es decir, control concomitante o control preventivo.

En tercer lugar, el contralor se extenderá, una vez ejecutado el presupuesto, fiscalizando su cumplimiento y el control de gestión.

En cuarto término, también tendrá a su cargo el contralor y fiscalización de la evolución patrimonial de todo funcionario público nacional. Subrayo que se alude a los funcionarios, no a los empleados.

Quinto, el contralor se realizará a través de la Auditoría General de la Nación, la que tendrá autonomía funcional y dependerá del Congreso de la Nación, al que elevará los resultados de su gestión.

El sexto punto incluye una característica común con el dictamen de mayoría en cuanto a que el presidente sea elegido por la primera fuerza de oposición con mayor número de legisladores en el Congreso. Pero consideramos que el resto de los integrantes de la Auditoría tiene que ser designado por concurso público de oposición.

Convención Nacional Constituyente

Desde que esta Convención ha comenzado a funcionar, se nos ha corrido con que no tengamos una constitución a la brasileña, que se ha dado un Estado democrático, pluralista, vecino y hermano de nuestro país.

El otro día una convencional de otro bloque me decía que había estado releendo la constitución de su provincia y observaba que era mucho más completa y progresista que la que vamos a sancionar. ¿Por qué?

Veamos lo que ocurre con el contralor preventivo. En nuestro derecho público provincial, en las Constituciones de Salta y de Jujuy de 1986, en la de Córdoba de 1987, en la de Formosa de 1991, se establece el control preventivo de gestión. Esto —y permítaseme la deformación profesional— sería la parte de la ley que los abogados, normalmente, fundamos en ley, en doctrina y en jurisprudencia. Por supuesto, la doctrina no es unánime respecto del control preventivo. Pero hay voces muy autorizadas. Por ejemplo, Agustín Gordillo...

Sr. PRESIDENTE (Mestre).— El señor convencional Berhongaray le solicita una interrupción, ¿se la concede?

Sr. MAY ZUBIRIA.— Solicito al señor convencional Berhongaray que no me la pida, porque no tengo tiempo, ya que me restan seis o siete minutos. Ya citaré al señor convencional Berhongaray, aunque no en tal carácter, sino como diputado nacional, y él lo sabe.

Sr. PRESIDENTE (Mestre).— Le quedan dos minutos, señor convencional, y no seis.

Sr. MAY ZUBIRIA.— Tenemos distintos relojes, señor presidente.

Sr. PRESIDENTE (Mestre).— Indudablemente, son distintos, señor convencional.

Sr. MAY ZUBIRIA.— No voy a citar al señor convencional Berhongaray, sino al diputado Berhongaray.

Pero, en primer término, me referiré al actual convencional provincial bonaerense y ex diputado nacional, Melchor Cruchaga. Él decía —me estoy plagiando porque me remito a la versión taquigráfica de una reunión de la Comisión de Coincidencias Básicas—: “Para que este sistema informativo o pseudo control tenga efectos, debe ser concomitante o previo al acto, contrato o disposición patrimonial o presupuestaria, que es lo que sostiene toda la doctrina.” No estoy citando al actual convencional provincial o al ex diputado nacional, sino al ex fiscal de Estado de Buenos Aires, cargo en el que había tenido una proficua experiencia para hacer esta afirmación.

Sr. PRESIDENTE (Mestre).— Ha concluido su tiempo, señor convencional.

Sr. MAY ZUBIRIA.— Solicito que se me conceda un par de minutos más.

Convención Nacional Constituyente

Sr. PRESIDENTE (Mestre).— Si hay asentimiento, así se hará.

—*Asentimiento.*

Sr. PRESIDENTE (Mestre).— Continúa en el uso de la palabra el señor convencional por la Capital.

Sr. MAY ZUBIRIA.— Le agradezco, señor presidente.

Agustín Gordillo, destacado administrativista y ex profesor mío sostiene: “El contralor debe ser polivalente de legalidad, de mérito, de oportunidad y de gestión. El auditor general debe tener la facultad para llegar en el momento oportuno, por supuesto no para sancionar a quienes han delinquido sino para prevenir, y con buenos funcionarios se puede prevenir”. Debo decir que este instituto existe, por ejemplo, en Brasil, Costa Rica, Chile, El Salvador, Uruguay y Venezuela.

En una publicación titulada *Las empresas estatales en América latina*, se dice: “El control existe en la medida en que resulte posible pasar de la detección de la falta de legalidad, mérito y oportunidad a acciones correctivas. De no ser así no se ha cumplido el fin perseguido y el problema es más bien de responsabilidad por los hechos que resultan irreparables”. Que no nos ocurra eso.

Por otra parte, de las extensas y muy buenas interpretaciones expresadas por el señor diputado Berhongaray en el Congreso de la Nación al no poder llegar a un consenso en el momento de la discusión de la ley 24.156, —destaco el párrafo que interesa y que avala el criterio que sostenemos— concretamente propuso “el control previo o concomitante de los actos, contratos y tramitaciones de gran significación económica.”

Sr. PRESIDENTE (Mestre).— El señor convencional Berhongaray le solicita una interrupción. ¿Se la concede?

Sr. MAY ZUBIRIA.— Si el señor presidente y la Convención son benevolentes con los minutos...

Sr. PRESIDENTE (Mestre).— Ya se ha autorizado una prórroga. La benevolencia ya le ha sido otorgada.

Sr. MAY ZUBIRIA.— Entonces, le concedo la interrupción al señor convencional.

Sr. PRESIDENTE (Mestre).— Para una interrupción tiene la palabra el señor convencional por La Pampa.

Sr. BERTHONGARAY.— Simplemente quiero aclararle al señor convencional May Zubiría que lo que expresé como miembro informante del bloque de la Unión Cívica Radical en la Cámara de Diputados cuando se trató la ley 24.156 no implicaba sostener como conveniente

Convención Nacional Constituyente

el control previo. Precisamente decía que toda la doctrina moderna sostiene que había quedado un *bill de indemnidad* porque no podía más que hacer un análisis superficial o de algunos casos o directamente dificultaba el accionar del Poder Ejecutivo. Por eso toda la legislación moderna, de Canadá y sobre todo de México, que fue la que más tuvimos en cuenta, establece el control posterior de los actos del Poder Ejecutivo por parte del órgano de contralor. Pero en aquel debate sugerimos, tal como lo está recordando el señor convencional May Zubiría, que para aquellos actos de gran importancia y significativa relevancia económica, a manera de excepción —no como norma— podía y sería conveniente que se realizara el control previo.

Entonces, el espíritu de lo que sostuvimos fue que no estábamos de acuerdo con el control previo como norma pero sí en situaciones excepcionales. Así quedó reflejado finalmente en la ley 24.156 como consecuencia de la sugerencia que propusimos introducir al texto del proyecto que hoy es ley.

Sr. MAY ZUBIRIA.— La ley dice "especiales" y no previo o concomitante...

Sr. PRESIDENTE (Mestre).— Continúa en uso de la palabra el señor convencional por Buenos Aires.

Sr. MAY ZUBIRIA.— Señor presidente: decía que quería traer al debate otra opinión doctrinaria que figura en un libro escrito por un destacado administrativista y por lo que definí en la Comisión de Coincidencias Básicas como un destacado jefe administrativo. Voy a leer la frase y después diré de quiénes se trata. Dice lo siguiente: “Se deberá constituir un sistema de control integral, global y dimensionado a la función sobre la base de la calidad técnica, la idoneidad profesional y la independencia funcional de los órganos controlados”. Más adelante agrega: “La Controladuría General de la República, con status constitucional y dependencia del Poder Legislativo, ejercerá el control interno y externo de la hacienda pública nacional, centralizada y descentralizada, y de la pública no estatal prestataria de servicios públicos o de realización de obras de igual naturaleza. Este ente fiscalizará en forma simultánea o concomitante la ejecución presupuestaria tomando intervención antes de que contraiga el permiso para gastar y antes de que se efectúe el pago para verificar la legitimidad”.

Los párrafos que acabo de leer corresponden a un libro que se titula *Reforma del Estado y transformación nacional*, publicado en 1990, cuyos autores son los doctores Carlos Saúl Menem y José Roberto Dromi. Como dije antes, se trata de un jefe administrativo efectivo porque en ese entonces el doctor Carlos Menem ya había sido tres veces gobernador de una provincia y hacía más de un año que estaba desempeñando la primera magistratura del país. A su vez, José Roberto Dromi era ministro y es un profesor de derecho administrativo muy calificado.

Para concluir, agradeciendo la benevolencia de esta Asamblea por haber prorrogado el plazo de mi exposición, señalo que cuando se trató el reglamento creímos haber contestado los argumentos que esbozó el señor convencional Enrique Paixao sobre la nueva naturaleza jurídica refrendataria que le pretendió dar a esta Convención Constituyente. Ahora tengo que hacer un reconocimiento. Creo que en aquella oportunidad ganamos la confrontación

Convención Nacional Constituyente

jurídica, pero hoy debo reconocer que hemos perdido la discusión política, porque indudablemente esta Convención se va a constituir en refrendataria del proyecto Alasino-Alfonsín que llegó a la Comisión de Coincidencias Básicas y que va a ser aprobado casi en su totalidad tal como fue presentado. (*Aplausos*)

Sr. PRESIDENTE (Mestre).— Le corresponde el uso de la palabra a la señora convencional Bello, por la Capital. Dado que no se encuentra presente, tiene la palabra el señor convencional Núñez, por Buenos Aires.

Sr. NUÑEZ.— Señor presidente: voy a aprovechar los pocos minutos de que dispongo para puntualizar el motivo de la oposición de la bancada del MODIN a diferentes ítems del llamado Núcleo de Coincidencias Básicas.

En primer lugar, en cuanto a lo que se dijo en reuniones anteriores con respecto al punto F, relativo a la elección directa del intendente y el status jurídico de la ciudad de Buenos Aires, como argentino de la provincia de Buenos Aires tengo muy presente el origen de ese distrito federal, integrado con una porción importante de tierra —quizás la más importante de su momento— de la provincia a la que represento, cedida al solo efecto de constituir allí la ciudad capital que representara a todos los argentinos y para concluir con una prolongada serie de guerras civiles que habían assolado a nuestra República. La ley por la que se cedieron las tierras se aprobó a ese solo efecto.

Hace cuarenta o cuarenta y cinco días, aproximadamente, la Cámara de Diputados de la provincia de Buenos Aires sancionó un proyecto presentado por mi compañero de bancada, el señor diputado y convencional Roberto Etchenique, por el cual la provincia manifiesta claramente que para el caso de que varíe el *status* jurídico asignado por la ley a la ciudad de Buenos Aires como distrito en el cual se unen los argentinos de todo el territorio nacional, reclamaría que el dominio eminente de las tierras cedidas vuelva al suyo propio.

Esto lo quiero dejar en claro porque más allá de la evidente conveniencia de que los habitantes de la ciudad de Buenos Aires puedan elegir directamente a quien rija sus destinos en el nivel comunal, queremos evitar que con lo que es patrimonio de todos los argentinos se cree una nueva provincia, al solo beneficio de los porteños. Este es un elemento que quería puntualizar y que sirve de base a nuestra oposición con respecto a este punto.

También deseaba referirme a un tema que ha sido abordado aquí claramente por el señor convencional Sequeiros y por otros de distintos partidos, sobre los sistemas de control.

Cuando objetamos como único sistema de control la auditoría que contempla el Núcleo, lo hacemos por considerarlo insuficiente —no lo decimos nosotros sino los que saben; los que se han pasado toda su vida estudiando y trabajando en este tema—, y además porque es pública la información periodística y documental que permite individualizar claramente el origen de esta institución de control o de pseudocontrol, que son —como dijera el señor convencional Sequeiros— las presiones que ejerce el Banco Mundial para conseguir una importante clientela para las grandes auditorías externas internacionales. Y esa clientela estará constituida por quienes están en el manejo y control de los dineros públicos de todos los argentinos, que tendremos que pagar importantísimas sumas para que vengan auditorías atadas al Banco Mundial a decirnos si lo gastamos bien o mal; pero del control preventivo no queda ni una coma. Por esa cuestión, porque de ninguna manera queremos cohonestar que a

Convención Nacional Constituyente

nivel constitucional se plasme un instituto que va a permitir que se siga robando como hasta ahora el dinero del pueblo, nos oponemos a este punto.

También consideramos inconveniente —como ya lo dije cuando nos referimos a una temática similar— que se le dé un rango constitucional y un tratamiento preferencial a la legislación que modifique lo concerniente al régimen electoral y el sistema de partidos políticos.

Precisamente lo que plantea el dictamen de mayoría es reclamar una mayoría especial para la reforma de esas leyes, que precisamente es lo que pide el Reglamento que se aplica en esta Convención para la reforma de la Constitución; esto es, la mayoría absoluta. Entonces, nos llama la atención que se insista en privilegiar el tratamiento de instituciones que conforme lo aclaramos oportunamente son necesarias, importantes e imprescindibles, como los partidos políticos, al punto de equiparar las mayorías requeridas para la modificación de su *status* legal con las exigidas para la modificación de las cláusulas constitucionales.

Aquí todos sabemos que el problema de los partidos políticos no es especialmente uno de los que tiene loca a la gente en nuestro país. La gente no deja de dormir preocupada por lo que ocurre con ellos; no recurre al confesor o al psicoanalista —según su preferencia— aquejada por los traumas que le trae a su conciencia el estado actual de los partidos políticos. Además, los partidos han llegado al estado actual llevados por quienes los conducían.

Hay otro tema que también fue abordado reiteradamente por los compañeros de bancada del MODIN y que yo no evitaré pero sí enfocaré desde un punto de vista distinto, que es el referido a la eliminación del requisito de confesionalidad del presidente.

Sabido es que la ley 17.032, de noviembre de 1966, acabó con la intromisión que por razones históricas tenía el Poder Ejecutivo en el desenvolvimiento de la Iglesia Católica. Y según una aclaración del señor convencional García Lema, estaría entre las previsiones de la modificación al artículo 86, la eliminación de sus incisos 8 y 9, que tienen que ver precisamente con el patronato.

Yo me pregunto lo siguiente: si entre los que hicieron el Pacto estuvo la idea de eliminar este requisito, ¿por qué no se incluyó en Núcleo la eliminación de los poderes del Ejecutivo sobre la Iglesia Católica? Porque el acuerdo celebrado entre el Estado nacional y la Santa Sede en 1966 es un tratado refrendado por una ley nacional, que eventualmente puede ser denunciado, dejado sin efecto y recobrar el Estado nacional el derecho de patronato. Entonces, ¿por qué no se incluyó todo en el mismo paquete? Porque cuando se vote esto, se apruebe y se elimine el requisito de confesionalidad, quizá después, más adelante, si tenemos tiempo, si existe voluntad, sean eliminados los incisos 8 y 9 del artículo 86, aunque quizás no. Podríamos encontrarnos en el futuro con que un presidente luterano, calvinista, mahometano, zoroastrista, integrante de los Niños de Dios, ha recobrado el derecho de patronato. Es posible y debemos preverlo.

Pero además de esta cuestión instrumental, creo que hay un elemento a defender que es el elemento cultural que está impregnado en la religiosidad católica.

Voy a citar textualmente un párrafo que dice: “Los pueblos de la Hispanidad también constituimos una unidad y también vivimos dominados por la pasión patriótica. Tenemos mucho en común que defender: unidad de origen, unidad de cultura y unidad de destino. Vivimos hermanados por vínculos de idioma, de religión, de cultura y de historia. Estas identidades deben impulsarnos a una empresa universal que, desbordando los límites geográficos aislados, integre la verdadera unidad espiritual de los pueblos hispanos.”

Convención Nacional Constituyente

En el mismo sentido se afirma: “Si la América española olvidara la tradición que enriquece su alma, rompiera sus vínculos con la latinidad, se evadiera del cuadro humanista que le demarca el catolicismo y negara a España, quedaría instantáneamente baldía de coherencia y sus ideas carecerían de validez. Ya lo dijo Menéndez y Pelayo: ‘Donde no se conserva piadosamente la herencia de lo pasado, pobre o rica, grande o pequeña, no esperemos que brote un pensamiento original, ni una idea dominadora.’ Y situado en las antípodas de su pensamiento, Renán afirmó que ‘el verdadero hombre de progreso es el que tiene los pies enraizados en el pasado’.

“El sentido misional de la cultura hispánica (...) es un valor incorporado y absorbido por nuestra cultura, lo que ha suscitado una comunidad de ideas e ideales, valores y creencias, a las que debemos preservar de cuantos elementos exóticos pretendan mancillarla. Comprender esta imposición del destino, es el primordial deber de aquellos a quienes la voluntad pública o el prestigio de sus labores intelectuales, les habilita para influir en el proceso mental de las muchedumbres.”

Estos párrafos, aclaro señor presidente, fueron pronunciados el 12 de octubre de 1947 por el entonces presidente de la Nación Argentina general Juan Domingo Perón, al rendirse un homenaje al Día de la Raza, instituido por otro presidente argentino de feliz memoria, don Hipólito Yrigoyen, y como homenaje también a don Miguel de Cervantes de Saveedra.

—*Ocupa la Presidencia el señor presidente de la Convención Nacional Constituyente, doctor Eduardo Menem.*

Sr. NUÑEZ.— Creemos entonces que es un valor cultural a defender, y precisamente de una circunstancia, —vuelvo a apelar a una cita, pero de otro autor— porque "pensamos que ha llegado la hora de percibir que en el fondo de la crisis política argentina hay una crisis ética; nos aqueja un mortífero absentismo moral, y éste es el fruto del *ethos* que informa nuestra Constitución y el sistema educacional que la complementa. El agnosticismo, filosofía oficial del Estado liberal argentino, es la negación de la moral. Y un Estado sin moral llega fatalmente a ser un Estado sin moralidad. De esta peripecia, que es propia de la concepción moderna de la moral, nos alecciona la realidad histórica circundante."

Este último párrafo corresponde a un interesante estudio del doctor Arturo Enrique Sampay titulado *La Filosofía del Iluminismo y la Constitución Argentina de 1853*, fechado en Concordia, en la Navidad de 1943. Esto lo digo para dejar en claro que tenemos un valor político que defender: el cultural. Me planteo que no hay que tener mucha imaginación para pensar que un presidente no católico actúe en consonancia con sus creencias o, eventualmente, con su ateísmo. Entonces cabe esperar que actúe, en consecuencia, con su visión del mundo, informado y formado por determinada religión o secta. ¿Por qué no va a proponer determinadas culturas, conductas y legislaciones si está convencido de ello?

¿Se imaginan a un presidente de la Nación calvinista denostando al capitalismo liberal como lo hace la Iglesia Católica, cuando el calvinismo hace del capitalismo liberal su verdadera teología? ¿Se imaginan algún presidente ateo o de alguna secta, que pueda sentirse ofendido al visitar esta ciudad que lleva el nombre de Santa Fe de la Veracruz, o tantas otras ciudades que llevan nombres similares?

El requisito de la confesionalidad no crea un problema de discriminación, porque el

Convención Nacional Constituyente

ejercicio de cada función pública o privada requiere actitudes concordantes con el cargo. Ejercer la primera magistratura del país no constituye un derecho esencial ni irrestricto, sino una posibilidad sujeta a determinadas condiciones. Los inmigrantes que poblaron esta tierra, y que libremente vinieron al país, sabían de sus deberes y derechos y por generaciones gozaron de hospitalidad, sin menoscabo de su condición.

Sr. PRESIDENTE.— Señor convencional: la señora convencional Sachs de Repetto le solicita una interrupción, ¿la concede?

Sr. NÚÑEZ.— Ya concluyo, señor presidente.

No tomo esto como un valor religioso ni hago una fundamentación basándome en ese aspecto sino en lo que considero importante para la consolidación de la nacionalidad argentina.

Veo que en esta cuestión a la que nos estábamos refiriendo existe una amenaza. Entonces me pregunto quién está realmente preocupado por esto. ¿Se han producido manifestaciones populares solicitando que el requisito de la confesionalidad fuera eliminado de la Constitución Argentina o se trata simplemente de una ocasión aprovechada por un grupo de intelectuales que ha hecho de este asunto un dogma de su fe? Aprovechan este "toma y daca" muy triste del Pacto para imponer sus condiciones.

Tengo que recordar que quien ha criticado el esquema del nuevo mundo, el esquema del nuevo orden que intentan aplicar los grandes poderes económicos con mayor dureza, ha sido precisamente el Sumo Pontífice, que es quien guía a la Iglesia Católica y quien ha objetado la idea liberal capitalista que se pretende imponer en todo el mundo. Entonces, ¿quién está interesado en eliminar esto?

Es oportuno traer a colación lo que dijo otro señor convencional días pasados, cuando mencionó que el presidente Roosevelt había manifestado ante sus connacionales que el catolicismo era una de las vallas que tenían que vencer los Estados Unidos para posesionarse definitivamente del poder en esta zona de América.

Termino reproduciendo parte de un discurso del general Perón, quien decía en 1947: "Como miembros de la comunidad occidental, no podemos sustraernos a un problema que de no resolverlo con acierto, puede derrumbar un patrimonio espiritual acumulado durante siglos. Hoy, más que nunca, debe resucitar Don Quijote y abrirse el sepulcro del Cid Campeador." Traigo estos ejemplos a nuestras tierras y me pregunto: ¿Necesitamos que resuciten Fierro y Cruz para tener en claro cuáles son los elementos que unen a nuestra nacionalidad y cuáles los que intentan disolverla? Lamento, como hubo de lamentarse en otra oportunidad, que tengamos que decir sí o no *in totum* al paquete, y que no podamos votar individualmente cada uno de los trece puntos, porque si así fuera, podría darme el gusto de decirle trece veces no a esta mentira tramposa, a esta Constitución amañada, concebida para preservar el dominio de los privilegiados y alejar a la Nación Argentina de un probable, posible y deseable horizonte de grandeza. (*Aplausos*)

Sr. PRESIDENTE.— Como no está presente la señora convencional Kent, tiene la palabra el señor convencional por Santa Fe.

Sr. PICCININI.— Señor presidente...

Convención Nacional Constituyente

Sr. PRESIDENTE.— Señor convencional: el señor convencional Ponce de León le solicita una interrupción, ¿la concede?

Sr. PICCININI.— Sí, señor presidente.

Sr. PRESIDENTE.— Para una interrupción tiene la palabra el señor convencional por Río Negro.

Sr. PONCE de LEÓN.— Señor presidente: quería aclarar que en junio de 1955, durante el gobierno de Perón, se sancionó un proyecto de ley por medio del cual se convocó a una Convención Constituyente, que sin embargo, no se reunió— para reformar la Constitución y separar a la Iglesia del Estado. También, durante el gobierno de Perón, se sancionó la primera ley de divorcio vincular en la Argentina.

Quisiera señalar que los peronistas estamos del pasillo hacia este lado. No podemos utilizar argumentaciones, apropiándonos de un legado y olvidándonos de que la mejor forma de honrarlo es continuarlo. (*Aplausos*)

Sr. PRESIDENTE.— Continúa en el uso de la palabra el señor convencional por Santa Fe.

Sr. PICCININI.— Señor presidente: a fin de ser práctico, realizaré una breve exposición, y luego voy a solicitar la inserción de mi discurso en el Diario de Sesiones.

No voy a realizar una crítica jurídica con respecto al contenido del Núcleo de Coincidencias Básicas, porque no es mi especialidad. Además, a esa cuestión ya se han referido otros integrantes de mi bancada, tal como ocurriera con la exposición brillante de mi compañero Auyero.

Quiero referirme a algunas cuestiones que me preocupan en mi carácter de dirigente social, ya que tengo contacto permanente con mis compañeros metalúrgicos, con los pequeños comerciantes, con los productores del campo, es decir, con la gente de la zona donde vivo: Villa Constitución. Noto, por las conversaciones y los intercambios de opiniones con ellos, una distancia muy grande entre lo que discute la gente con respecto a sus problemas y lo que se considera en esta Convención.

Al hacer estas acotaciones aclaro que no me subo al caballo de las críticas fáciles por una situación socioeconómica cada vez más grave para el pueblo y los trabajadores. Mi intención no consiste en agregar elementos negativos a esta difícil situación. Sin embargo, cuando se ha dicho en este recinto que el Núcleo agrega dinamismo y elasticidad a la función de gobierno, ¿no puede pensarse, en una segunda lectura, que tras ese concepto puede esconderse la idea de velocidad sin trabas para llevar adelante esta política?

¿No puede pensarse —en una segunda lectura— que elasticidad significa flexibilización de las garantías que contiene la Constitución? Cuando se habla de consenso, ¿no puede leerse como una mejor distribución entre los dos socios de este pacto, en especial, por el intercambio de concesiones que se han realizado?

Volviendo al tema referido a la distancia existente entre esta reforma y los problemas

Convención Nacional Constituyente

cotidianos, es necesario repetir obligatoriamente, aunque sea algunas de las cifras y porcentajes alarmantes que marcan la crisis social del país. Por ejemplo, en mayo de 1992 había 792.000 desocupados; un año más tarde esa cifra ascendía a 1.004.000 desocupados, y en junio de 1994 llega a 1.400.000. Los desocupados y subocupados suman actualmente más de 2.800.000, lo que representa el 21 por ciento de la población económicamente activa. Inclusive, en esta ciudad en la que nos encontramos reunidos, el 25,9 por ciento de la población económicamente activa se encuentra subocupada o desocupada. No es mi intención exagerar en torno a esta cuestión, pero parece que estamos viviendo en dos países distintos y que esta Convención y el Núcleo de Coincidencias Básicas no hacen más que ahondar la brecha existente.

La discusión sobre el reglamento de la Convención y, en general, las posiciones de los dos bloques mayoritarios han mostrado que no es posible desatar el paquete. Es triste comprobarlo, sobre todo cuando se alude al consenso para vivir pacíficamente y engrandecer el país, mientras que simultáneamente vemos que resulta imposible desatar este paquete debido a la gran desconfianza existente entre los dos partidos firmantes del pacto. Sin embargo, mantenemos alguna esperanza. Es posible aún un gesto de grandeza que signifique una forma cierta de disminuir la distancia que hay entre los problemas populares y esta discusión constitucional.

Con respecto al tema de los decretos de necesidad y urgencia vemos que en el artículo 86 se incluye el inciso 23, pero lamentablemente no se ha tenido en cuenta la cuestión laboral y previsional. Si este aspecto fuese contemplado significaría un mensaje concreto que esta Convención enviara a la sociedad, en especial a sus castigados trabajadores, en el sentido de garantizarles que todo lo que pueda afectar sus intereses va a ser tratado por los representantes populares.

Los trabajadores esperamos que se tengan en cuenta los verdaderos problemas de nuestro país y que los decretos de necesidad y urgencia no se utilicen para seguir castigándonos aún más. No olvidemos que nuestro país, y especialmente la clase trabajadora, nos está observando. Tampoco permitamos a un gobierno que está atropellando los intereses de los trabajadores, que use libremente este tipo de normas. *(Aplausos)*

Sr. PRESIDENTE.— Tiene la palabra el señor convencional por Buenos Aires.

Sr. ALFONSIN.— Señor presidente: antes de que el señor convencional Péculo comience a hacer uso de la palabra quiero advertir que, a pesar de que no tengo nada personal contra él, es la tercera vez que se le otorga la palabra, a pesar de que habíamos acordado que sólo se haría en dos oportunidades.

Sr. PRESIDENTE.— Por Secretaría me informan que esta es la segunda oportunidad en la que se convoca al señor convencional a hacer uso de la palabra.

Sr. ALFONSIN.— No es así, señor presidente. Ya se le había otorgado la palabra durante la semana pasada. No se puede estar esperando a que los señores convencionales se hagan presentes.

Convención Nacional Constituyente

Sr. PRESIDENTE.— La Presidencia está de acuerdo con el temperamento señalado por el señor convencional por Buenos Aires, pero reitera que por Secretaría se informa que ésta es la segunda oportunidad en que se le otorga el uso de la palabra al señor convencional Péculo.

Tiene la palabra el señor convencional por Buenos Aires.

Sr. PECULO.— Señor presidente: en primer término pido disculpas a quienes he defraudado con mi ausencia. En virtud de ello, el discurso que pronunciaré será breve.

Mis primeras palabras en relación con el Núcleo de Coincidencias Básicas son para adelantar mi voto afirmativo al dictamen en consideración que lo contiene. Voy a señalar cuál es el sustento de este voto.

Tengo una visión diferente de lo que significa el Pacto de Olivos. Primero fue un acuerdo de dos, luego se transformó en una coincidencia de dos partidos políticos y hoy es — para mi orgullo y el de la Argentina— de trescientos cinco convencionales, a quienes he visto debatir y trabajar con esmero y esfuerzo para construir un país diferente.

Me siento orgulloso por esta Convención y sus integrantes, porque veo —desde una visión empresaria y no política— cómo se está construyendo una Argentina diferente, donde los hombres que tuvimos muchos desencuentros —peronistas y antiperonistas, perseguidos y perseguidores— hoy encontramos el ámbito adecuado para debatir y disentir.

En las reuniones realizadas por las distintas comisiones he visto a los señores convencionales luchar por sus ideales —tal como continuamente comprobamos en el recinto— sin que ello signifique arriar las banderas que cada uno sostiene. Sin embargo, hemos encontrado un lugar de convivencia. Ello es positivo para el país que estamos esperando. Quizá no nos demos cuenta de la trascendencia que este hecho tiene para el futuro de la patria, porque no podrá haber justicia social ni soberanía nacional si no mostramos una Argentina donde los capitales nacionales y extranjeros puedan confiar en nosotros y en un país nuevo, diferente, progresista y proyectado.

Esta Convención es un ejemplo, porque como en 1853, después de Pavón y Cepeda, los hombres entendieron la necesidad de encontrar un lugar de diálogo, de consenso y disenso, hoy con heridas diferentes también lo entendemos así. Todos los sectores han dado su opinión. Hablaron representantes de partidos centenarios, de bloques provinciales, de sectores nuevos e independientes, de supuestos perseguidos y supuestos perseguidores, pero entre todos encontramos una proyección para lograr una Argentina mejor.

Al decir que observo esta Convención desde una visión empresaria quiero significar que esta futura Argentina se podrá hacer sólo si no falta una pata en la mesa: la que representa al empresariado. El capital y el trabajo tenemos que aprender a convivir. Así lo hemos hecho los sectores que no coincidimos, aceptando que la discrepancia también es una coincidencia, porque estamos de acuerdo con que no coincidimos.

Hemos encontrado el lugar exacto donde podemos disentir y agregar cosas para la Argentina que viene, que será orgullo de nuestros hijos y de las futuras generaciones.

Era mi intención referirme a varios aspectos del tema en discusión, pero solicito la inserción en el Diario de Sesiones del discurso que pensaba pronunciar. Me limitaré a dejar un mensaje para los señores convencionales presentes y ausentes: sepan que los empresarios argentinos queremos rendir un altísimo homenaje a todos, porque estamos viendo una Argentina para mostrar, que podrá crecer integrada al mundo desarrollado; sólo de ese

Convención Nacional Constituyente

modo habrá justicia social y soberanía nacional para la grandeza de la patria. (*Aplausos*)

Sr. PRESIDENTE.— Tiene la palabra el señor convencional por Salta.

El señor convencional Piccinini le solicita una interrupción, ¿se la concede?

Sr. JÁNDULA .— Sí, señor presidente.

Sr. PRESIDENTE.— Para una interrupción tiene la palabra el señor convencional por Santa Fe.

Sr. PICCININI.— Señor presidente: si bien estoy de acuerdo con la idea de la convivencia, voy a hacer una observación. La convivencia no significa que un sector someta a otro. Considero que en este momento y en muchas otras ocasiones los trabajadores han sido sometidos. Esa no es la convivencia que necesita nuestro país.

Sr. PRESIDENTE.— Continúa en uso de la palabra el señor convencional por Salta.

Sr. JÁNDULA.— Antes que nada, voy a aclarar algo que según parece es una normal acusación a nuestro bloque, a quien se sindicó como responsable de los golpes de Estado. Quizás esta acusación tenga que ver con nuestro origen y con el hecho de que nuestro líder Aldo Rico era y es un soldado. Por eso señalo que detrás de cada golpe de Estado siempre hubo intereses políticos en los que se mezclaron muchos partidos donde estuvieron presentes intereses extranacionales. Toda la ciudadanía está comprendiendo que detrás de los golpes de Estado siempre hubo otros intereses que no fueron precisamente nacionales.

A su vez, gran parte de los partidos políticos han nacido o han pretendido nacer de un golpe de Estado, especialmente los dos mayoritarios. Creo que ha llegado el momento de dar vuelta la hoja. El MODIN no se va a hacer cargo de los golpes de Estado.

Si bien el de 1976 produjo aparentemente un cambio en la conducción del país en su forma jurídica de gobierno; el poder económico y la política económica de 1976 siguen aún vigentes. Todavía están renegociando la deuda externa los mismos que la iniciaron en 1976: Horacio Liendo y Daniel Marx. Creo que ahora sólo quedó el primero de ellos, porque hace poco se retiró Daniel Marx. Inclusive, tenemos como ministro de Economía a Domingo Cavallo, quien estatizó la deuda y es uno de los alumnos predilectos del doctor Martínez de Hoz.

En cuanto al Núcleo de Coincidencias Básicas, cabe apuntar que las cuestiones jurídicas ya han sido expuestas en su totalidad. Por lo tanto, haré un análisis desde el punto de vista del sentido común —o sea, lo que piensa la gente— a efectos de demostrar cómo este Núcleo de Coincidencias Básicas vulnera la República porque desequilibra sus poderes.

La República está fundada en el equilibrio de los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial. Algunas modificaciones importantes que se propician en el Núcleo de Coincidencias Básicas atentan contra él. Por ejemplo, la creación del jefe de gabinete. En realidad, esta figura va a actuar como un fusible del Poder Ejecutivo. La responsabilidad no será más del presidente sino del jefe de gabinete, quien no será elegido por el pueblo en forma directa sino

Convención Nacional Constituyente

impuesto por decisión del presidente de la Nación y cumplirá los mandatos que él le imponga. Será como el brazo derecho del presidente de la Nación.

Cuando se provoque algún problema que imponga la necesidad de recambios, no se hará responsable al presidente sino al jefe de gabinete, quien renunciará y dejará paso a un sucesor. Será el puesto más inestable del Poder Ejecutivo dentro del sistema republicano. Se podrá discutir si lo debilita o fortalece, pero será fundamentalmente un cheque en blanco porque con la creación de esta figura el presidente nunca será responsable de nada.

Se me ocurre una metáfora para describirlo: "El mayordomo del nuevo virrey." Estoy absolutamente seguro de que el pueblo lo va a bautizar como el "Chirólita" del presidente de la Nación. A medida que pase el tiempo ése será el apodo para la figura del jefe de gabinete.

Sr. PRESIDENTE.— Le están solicitando una interrupción, señor convencional.

Sr. JANDULA.— No, señor presidente. Es la primera vez que hablo. Le pido disculpas a los señores convencionales pero no voy a conceder interrupciones porque dispongo de quince minutos y necesito decir muchas cosas.

Con respecto a los decretos de necesidad y urgencia, en el libro *Ética y Tributación* de Carlos Ferreti se señala que desde 1853 al 9 de julio 1989 se apeló a ellos en veinte oportunidades, especialmente por gobiernos de facto. Este mismo autor relata que desde el 9 de julio de 1989 al 31 de diciembre de 1992, aún resta computar todo 1993 y lo que va de 1994, este instituto se utilizó 244 veces.

El principio que queremos salvaguardar es que las facultades legislativas corresponden al Congreso. Para ello, si se piensa dar rango constitucional a los decretos de necesidad y urgencia, la solución pasaría por analizar cómo se instrumentará para que el Poder Legislativo agilice el tratamiento de las cuestiones de urgencia. Para eso le pagan a los señores diputados y senadores nacionales, quienes están al servicio de la Nación.

Por otra parte, observamos que de las 244 oportunidades en que se recurrió a esta práctica por parte del actual presidente, pocas han sido las veces en que se trató de casos de real necesidad o urgencia. Es más, las leyes de reforma del Estado y de emergencia económica le han dado al Poder Ejecutivo encabezado por el doctor Carlos Menem las herramientas necesarias para fundamentar el 98 por ciento de sus decretos. Este es un cheque en blanco que está fortaleciendo al Poder Ejecutivo en desmedro del Poder Legislativo y vulnerando la República.

Como ya se dijo, es obvio que en el mismo texto de reforma constitucional se reconoce que el tercer senador va a representar al partido político. Al referirse a esta cuestión, el señor convencional Jaroslavsky dijo algo así como que debíamos terminar con la mentira y blanquear todo, dando a entender que de hecho el tercer senador responde a un partido y no a las provincias.

Si efectivamente su incorporación tendrá esa configuración, a fin de evitar que ese tercer senador entre en los negocios turbios de las trastiendas del Congreso —en este caso, del Senado—, tendríamos que asegurarnos de que a su mandato se le imponga la necesidad del mandato con los dos tercios de los votos de la respectiva legislatura provincial cuando se trate de cuestiones donde estén en juego intereses vitales de la provincia. Porque de lo que se trata es de fortalecer el régimen federal y no solo de aumentar el número de senadores.

Convención Nacional Constituyente

Quizá el punto más importante es el Consejo de la Magistratura, que estará conformado por representantes de los órganos políticos, jueces, abogados y personalidades independientes. Pero no se determina en qué proporción de poder se ejercerán esas representaciones pues ello quedará sujeto a la sanción de una futura ley. Cuando elaboramos un instrumento analizamos su finalidad. No quiero ser grosero, pero el cuchillo tiene una finalidad, que es cortar. El Consejo de la Magistratura debe tener una finalidad, que es la de mejorar la Justicia. Este diseño no está definido en la ley sino esbozado; lo será posteriormente.

El otro hecho grave que prácticamente le quita todo viso jurídico, es que este Consejo de la Magistratura manejará los fondos del Poder Judicial. Esto es muy grave. Si no funciona el Poder Judicial, hay que atacar sus causas y no sus efectos. Entre ellas podemos citar la interferencia que tiene, especialmente del Poder Ejecutivo. Hay una frase de Alberdi que dice que quien hace al juez hace a la justicia. Pero hay un refrán mucho más gráfico, que expresa que hasta el perro más malo no muerde la mano del amo que le da de comer. En este caso el que va a dar de comer al juez será el Consejo de la Magistratura. Por lo tanto quien manejará al juez será ese Consejo. Este poder fundamental de la República está perdiendo no solamente la autarquía, sino su independencia. Tendríamos que cambiar el Martín Fierro y decir que el palenque donde rascarse no será el juez sino el Consejo de la Magistratura.

De todas maneras, cuando uno ve todos estos artículos y los arma como si fuera un rompecabezas, se da cuenta de que se están desmembrando las bases de la Constitución Nacional de 1853. Hemos visto ya que con la sanción del dictamen referido a los partidos políticos por parte de esta Convención, el sistema representativo ha sido mutilado. Ello es así porque ahora tendrán el monopolio exclusivo de elegir a los representantes del pueblo. Reitero que este sistema ha sido mutilado.

A través de esta corta disertación he tratado de mostrar cómo será el sistema republicano cuando se sancione este Núcleo de Coincidencias Básicas, porque lo vulnera y lo desequilibra.

Vemos con preocupación lo que va a pasar con el sistema federal. De hecho actualmente estamos en un unitarismo salvaje. Ha llegado el momento de que todos los señores convencionales, más allá de nuestra buena intención, nos preguntemos si no estaremos pariendo un Frankenstein. (*Aplausos*)

Sr. PRESIDENTE.— Le corresponde el uso de la palabra al señor convencional por Córdoba Antonio María Hernández, quien no se encuentra presente.

Por lo tanto, tiene la palabra el señor convencional por Buenos Aires.

Sr. RAMPI.— Señor presidente: voy a utilizar escasos minutos del tiempo que el reglamento me asigna, para adherir a algunas consideraciones vertidas en el seno de esta Asamblea y para señalar una interpretación que han realizado de manera continua y persistente diversos señores convencionales en el debate que se está desarrollando.

Durante el tratamiento del Núcleo de Coincidencias Básicas y del Reglamento, se ha realizado un exhaustivo y profundo análisis por parte de los señores convencionales. Para ello se utilizó una variadísima gama de argumentos; todos de diferente rango. Algunos, como quien habla, apoyaron el carácter sistemático, necesario y oportuno que tiene este

Convención Nacional Constituyente

Núcleo; otros atacaron el fondo, el contenido, la forma y la oportunidad de la consideración del Núcleo de Coincidencias Básicas.

Somos de los que pensamos y creemos en la necesidad de la reforma de la Constitución, y nuestra posición no ha sido solitaria sino acompañada y dispuesta por una legislación del Congreso de la Nación y legitimada abrumadoramente por la mayoría del pueblo argentino. Este canalizó su interpretación y sus creencias por las diversas manifestaciones políticas por las cuales se accede al voto, esto es, por los diversos partidos políticos. Ello trajo como consecuencia que la necesidad de la reforma y el cumplimiento de los puntos que indica la ley 24.309 hayan tenido esa legitimidad como no hay otra, que es la del voto popular.

Esto sucedió el 10 de abril. Y los que pensamos que esta Constitución debe ser reformada, tal como indicáramos precedentemente, hemos obtenido la mayoría de los sufragios para imponer, dentro del marco democrático, nuestras creencias, nuestras oportunidades que nos da la vida de relación, para imponer un pensamiento político y para definir el rumbo de la Nación de aquí a muchos años.

Entiendo que al haber sido tratado tan extensamente el Reglamento, como ahora el Núcleo, resulta por demás ocioso y remanido seguir argumentando sobre lo expuesto con brillantez por los señores convencionales que desde diferentes bancadas han apoyado esta opinión central que mantenemos varios partidos políticos representados en esta Convención.

La argumentación técnico política de la necesidad de votación del Núcleo, tal como la ley y el pueblo lo han determinado y expresado, me exime de un mayor abundamiento. En cuanto a la discusión de si el Núcleo constituye un sistema o no, adhiero a lo dicho por los expositores que desde la bancada radical y justicialista se han expresado de manera enjundiosa, y que seguramente superan el nivel de expresión de quien habla.

No obstante ello me debo remitir a la brillante exposición del doctor Héctor Masnatta en oportunidad de discutir el Reglamento de la Convención, porque entiendo que es una de las piezas que redondea y marca con gran claridad, dese el punto de vista jurídico, el significado del sistema del Núcleo. No obstante lo expuesto hubo argumentos empleados por aquellos que niegan la posibilidad de la reforma y de votar por sí o por no los trece ítems que constituyen el Núcleo de Coincidencias Básicas, por diversos motivos. Pero hubo uno que no ha sido suficientemente explicitado, o por lo menos aclarado.

Mi intención no es revelar una verdad, que en este ámbito de la política resulta siempre el aserto o el dicho político opinable, sino que es dejar expresamente aclarado en el seno de la Convención lo que pienso con respecto a ese argumento.

Cuando diversos señores convencionales se referían a la cláusula de reelección presidencial, entre otros argumentos utilizados para oponerse había uno que se vinculaba con la ética. Se decía expresamente que no era ético que un presidente elegido con determinada norma constitucional que le impedía la posibilidad de la reelección aprovechara una eventual reforma de esa cláusula para competir por un nuevo período de gobierno. No es ético o moral —se sostenía— que si alguien es elegido según ciertas reglas de juego aproveche otras nuevas para aspirar a la reelección.

A mi juicio la expresión "ética" se ha empleado identificándola cada vez más con la moral, que es el término que generalmente se utiliza en las ciencias políticas y filosóficas como moneda corriente. La ética ha llegado, entonces, a significar propiamente la ciencia que se ocupa de los objetos morales en todas sus formas.

Convención Nacional Constituyente

Entiendo que cuando aquí se ha atacado la cláusula de reelección invocando el argumento de la falta de ética de aquel que eventualmente pudiera ser reelegido como presidente de la Nación, el vocablo "ética" se utiliza como un derivado de la costumbre. Entonces, no es ético porque no obedece a la costumbre, en este caso la de los argentinos. A mi juicio resulta absolutamente inadecuado utilizar esta expresión para descalificar una conducta como la que surgiría a partir de la posibilidad de presentarse a la reelección conforme lo habilitaría esta reforma constitucional. Ello es así porque si verificamos las constituciones que rigen gran parte de las provincias veríamos que es costumbre y es ético en esos estados insertar en su norma fundamental cláusulas de reelección. A modo de ejemplo puedo citar las constituciones de Córdoba, La Rioja, Río Negro, etcétera. En esas provincias sí es ético —por lo tanto, sí se acostumbra— reelegir al gobernador. A nadie se le ocurriría decir que no es ético que el actual gobernador de una provincia haya impulsado la reforma de la constitución y que de acuerdo con la nueva redacción se haya postulado para un nuevo período. Aclaro que utilizo el término "ético" como la costumbre del país en un momento histórico determinado.

De manera que insisto en que este tan utilizado argumento de sostener que no es ético aprovechar —entre comillas— una cláusula de este tipo se invalida *per se* a poco de ser cotejado con las reformas constitucionales realizadas en diversas provincias argentinas donde se ha permitido a los gobernadores aspirar a una o dos reelecciones una vez cumplidos sus mandatos.

Observando las costumbres de una gran parte del país considero que no estaríamos muy alejados de la verdad —lo digo con absoluto respeto y sin intentar abrir heridas o discusiones novedosas— al afirmar que lo antitético o lo inmoral en muchos de los casos sería no observar esas costumbres del país que permiten la reelección de los ciudadanos que en un momento determinado ocupan funciones ejecutivas. En consecuencia, ese argumento —que no sería ético que se aprovechara una cláusula que no existía al momento de la elección original— que ha sido utilizado tantas veces y en forma casi abusiva quedaría totalmente sin efecto al ser comparado con las costumbres del país.

Las condiciones morales y éticas de los argentinos se basan en lo que nuestro pueblo va haciendo a través de tantos años en forma permanente e histórica. Me remito a un pensamiento tan descarnadamente kantiano como el de Hans Kelsen cuando sostenía que la conducta es ética o moral —aunque no haya que confundir a la ética con la moral ni con la política ni con el derecho— cuando los pueblos actúan como vienen actuando. Si nosotros vemos un país en el cual el pueblo está actuando de una manera determinada con relación a estas cláusulas de reelección de sus gobernadores debemos pensar que estamos en el verdadero camino de la observancia de las reglas morales, de la razón y de la ética. *(Aplausos)*

Sr. PRESIDENTE.— Correspondería que hicieran uso de la palabra los señores convencionales De Sanctis, Reutemann, Battagión, Masnatta, Ester Schiavoni, Zaffaroni y Maqueda, quienes no se encuentran presentes.

En consecuencia, tiene la palabra el señor convencional por Buenos Aires.

Sr. MURUZABAL.— Señor presidente: como los 15 minutos de que dispongo son tiranos, voy a solicitar que se inserte en el Diario de Sesiones un documento que haré llegar a

Convención Nacional Constituyente

Secretaría. No puedo disponer de los 15 minutos que tuvo de más mi amigo el señor convencional Berhongaray, quien luego de haber terminado sus primeros 15 minutos dijo que todavía no había empezado.

Sr. BERHONGARAY.— Me los concedió el bloque, señor convencional.

Sr. MURUZABAL.— Nosotros también, señor convencional.

Sr. PRESIDENTE.— Ruego a los señores convencionales no dialogar.

Continúa en el uso de la palabra el señor convencional por Buenos Aires.

Sr. MURUZABAL.— Señor presidente: los orígenes del Núcleo de Coincidencias Básicas proceden de un Pacto de Olivos que también será llamado el Contubernio de Olivos.

Sr. ALFONSIN.— No sea grosero, señor convencional.

Sr. PRESIDENTE.— Señor convencional Muruzábal: el Reglamento no permite hacer alusiones irrespetuosas ni adjudicar móviles subalternos a las actitudes de otros señores convencionales. Le ruego entonces que utilice expresiones más a tono con la jerarquía de esta Convención Constituyente.

Sr. MURUZABAL.— Cómo no, señor presidente.

Ocurre que a partir del Pacto de Olivos se impone al Congreso de la Nación dar el marco jurídico a una convocatoria. Y esta convocatoria, tal como señaláramos en oportunidad de tratar el proyecto de reglamento para esta Convención, estaba viciada de nulidad porque atacaba el artículo 30 de la Constitución Nacional toda vez que se imponía votar en forma conjunta este Núcleo de Coincidencias Básicas. Nosotros presentamos una acción de amparo ante la justicia postura. Están los que vienen a aparecer como los dueños de la moral y de los principios, como si se hubieran metido hace treinta años en una cápsula del tiempo, como si hubieran estado ausentes del país y de la realidad de los argentinos, y últimamente hubieran abierto la puerta, pensando que eso les da derecho para juzgar a los demás hombres que han construido, con todas las deficiencias y con todo lo que pasó en este país, la historia reciente del pueblo argentino. Estos últimos hablan como si no tuvieran responsabilidad alguna, como si no hubieran hecho nada y como si hubieran estado inexistentes mientras la historia continuaba su marcha, dando la sensación, de ese modo, de que no quieren asumir el rol que les corresponde. También están los que critican y critican, pero que se quedan en el diagnóstico, porque no les conocemos propuestas, es decir, los que diagnostican pero que nada proponen para sanar.

En definitiva, estamos todos. De ahí mi satisfacción. En lo profundo de mí siento que esta Convención ya está legitimada. Al principio dijimos que era legal, que era jurídica y que era constitucional; pero hoy siento que es legítima desde el punto de vista político. Seguramente nunca más en mi vida podré volver a protagonizar una reforma constitucional.

Por eso, me felicito por haber participado en esta Convención Constituyente realizada

Convención Nacional Constituyente

en un país como el nuestro, en donde en otras épocas era impensable un foro como este, de distintas opiniones y de tal diversidad de corrientes ideológicas que hasta se enfrentaron con violencia en la historia reciente de los argentinos.

Es muy lindo escuchar a los señores convencionales La Porta, Etchenique y Fernández Meijide aunados, aun siendo duros, hasta ofensivos algunos y hasta irresponsables otros, pero no ya con la persona, sino con la investidura del presidente de la Nación. En este sentido, se llame como se llame, tenemos que dar un salto colectivo más consistente para aprender a respetar las investiduras, porque eso significa aprender a respetar las instituciones. *(Aplausos)*

Sin embargo, hemos aguantado y estamos aquí dando el debate. Tengo para mí que hemos ganado la legitimidad en esta Convención Constituyente y en la consecuente reforma que votaremos.

Haré referencia al núcleo del Núcleo. No me voy a permitir ser hipócrita, porque en la provincia de San Juan el Frente de la Esperanza le dijo francamente al pueblo que vendríamos a apoyar esto, y el núcleo del Núcleo se llama la reelección presidencial.

Sr. PRESIDENTE.— El señor convencional Del Castillo le solicita una interrupción, ¿se la concede?

Sr. DE SANCTIS.— Faltan pocos minutos para que concluya mi exposición y no quiero romper con el estado de ánimo que guía mi discurso, señor presidente, por lo que no concederé la interrupción que me solicita el señor convencional Del Castillo y le pido disculpas por eso.

Sr. PRESIDENTE.— Continúa en el uso de la palabra el señor convencional por San Juan.

Sr. DE SANCTIS.— Entiendo que sin duda podrá ser opinable el tema de la reelección desde el punto de vista jurídico. Se han escrito bibliotecas al respecto. Recién se ha citado a Alberdi, en quien nos inspiramos siempre que debemos acudir a un auxilio para expresarnos, creyendo que le damos más autoridad a nuestras palabras citando a los próceres.

También voy a citarlo con motivo de una carta que le escribiera a Urquiza ya en las postrimerías de su gobierno, confesándole su arrepentimiento por no haber viabilizado la reelección presidencial en la Constitución de 1853. Casi textualmente le dijo: “Si hubiera sabido que usted sería el gobernante habría viabilizado la reelección presidencial. Pero eso es opinable, y por lo tanto yo asumo una posición.”

Sostengo que jurídicamente la reelección presidencial es constitucional. Está imbuida de juridicidad; nada lo impide ni la mancha desde el punto de vista jurídico.

Jurídicamente es legítima, porque en definitiva lo que aquí estamos haciendo es colocar una cláusula que permita a un presidente continuar el mandato cuatro años más, pero será la voluntad popular, el pueblo argentino a través del voto, el que le dirá a ese presidente si puede seguir en sus funciones o debe irse a su casa

No estamos decidiendo por decreto la reelección presidencial. Esa responsabilidad se la transferimos al pueblo, que es el último juez cuyo fallo es inapelable. De allí que pienso

Convención Nacional Constituyente

que es políticamente legítima. Pero por sobre todas las cosas considero a la reelección presidencial moralmente justa para todos los presidentes del porvenir y también, sin hipocresías, para el actual presidente, el doctor Menem, quien ha trabajado más de bombero que de arquitecto o constructor, dado que ha insumido la mayor parte de su gobierno en apagar incendios y poner orden en un país desquiciado, pero no ha podido con la tranquilidad y la ponderación necesarias comenzar a gobernar a fin de producir acumulación de riqueza para repartirla con justicia. Creo que es justa la reelección, que es justo darle la oportunidad para que pueda abordar la acción de gobierno, que no ha podido hacer, si es que por gobernar entendemos acumular para luego repartir con justicia social para la grandeza de la patria y la felicidad del pueblo. Esto es lo que pienso de la reelección, que es justa.

También quiero aludir a otro tema que para mi y para la fuerza política que represento es muy caro: el tema de los senadores.

Sr. PRESIDENTE.— La Presidencia hace saber al señor convencional que ha concluido el tiempo de que disponía para hacer uso de la palabra.

Sr. DE SANCTIS.— Solicito una breve prórroga para concluir mi exposición, señor presidente.

Sr. PRESIDENTE.— Si hay asentimiento, le será prorrogado el tiempo para hacer uso de la palabra al señor convencional.

—*Asentimiento.*

Sr. PRESIDENTE.— Continúa en el uso de la palabra el señor convencional por San Juan.

Sr. DE SANCTIS.— Decía que sería muy hipócrita de mi parte si no dijera que el tema de la elección de los senadores es muy caro para nosotros.

Pienso que la cláusula transitoria, tal como está concebida en el Núcleo de Coincidencias Básicas, se puede mejorar sin violarlo ni desacomodarlo. El ideal jurídico para la elección de senadores es que esta sea directa a partir de 1995, pero si tiene que ser por cada legislatura estimo que lo más legítimo desde el punto de vista político es que lo hagan las legislaturas nuevas, aquellas que expresen la voluntad popular actualizada de 1995.

Eso le daría el cierre de legitimidad que tiene esta buena institución del tercer senador, que contempla la participación de las minorías como mayor control del poder presidencial. Le daría más legitimidad porque sería el fruto de la voluntad popular de 1995.

Reitero que considero a la reelección moralmente justa, jurídicamente constitucional y políticamente legítima. Por esas razones, con la reserva formulada para el caso de los senadores, vamos a votar afirmativamente los trece puntos del Núcleo de Coincidencias Básicas. (*Aplausos*)

Sr. PRESIDENTE.— Tiene la palabra el señor convencional por Córdoba.

Sr. MESTRE.— Señor presidente: debía expresarme ante esta Asamblea sobre el tema de la

Convención Nacional Constituyente

elección de los senadores. Pero no puedo sustraerme de hacer algunas consideraciones, a esta altura en que casi está por finalizar el largo debate sobre el Núcleo de Coincidencias Básicas, que es la esencia misma de esta reforma constitucional.

Hemos asistido a las más diversas expresiones del pensamiento político a lo largo de varios días de debate. Hemos escuchado la opinión de aquellos que piensan que nada debe ser modificado, que la Constitución pareciera ser absolutamente pétrea y que hay que mantenerla *in toto*, tal como ha sido redactada en 1853. De acuerdo con su manera de entender las cosas, si hubiesen tenido participación en el 60, en el 66 o en el 98, sin duda no se hubiese reformado la Constitución.

También están quienes señalaron que el pacto es un chantaje nacido de la desconfianza. Y así como se expresaron en el recinto, lo hicieron antes, durante la campaña electoral, diciendo que los constituyentes de los partidos firmantes del acuerdo político, el llamado Pacto de Olivos, teníamos el brazo enyesado y que solamente íbamos a venir a levantar la mano.

Basta con haber escuchado a quien me precedió en el uso de la palabra, un hombre que representa al Partido Justicialista de San Juan, que no coincide con algunos de los temas que figuran en el Núcleo de Coincidencias Básicas, y que ni siquiera está de acuerdo con la ley 24.309, cuando ha predeterminado las formas.

¿Qué vamos a decir de aquellos otros convencionales que se han referido a la ciudad de Buenos Aires y que han hecho el panegírico de querer seguir manteniéndola en un cofre de cristal, como si fuese algo intocable, como si fuese la misma ciudad del 80, cuando se produjo la nacionalización del territorio de la Capital Federal, desconociendo que hay una realidad tangible, que hay un pueblo en la ciudad de Buenos Aires que tiene derecho a expresarse, a elegir y a ser elegido, a tener sus propias autoridades, como el resto de los ciudadanos de la República Argentina?

Esto forma parte de los disensos de los hombres libres. Los integrantes de los partidos firmantes de este acuerdo político somos hombres libres que militamos en distintas fuerzas políticas pero que hemos acordado con voluntad de futuro y con deseos de transformación, llevar adelante este acuerdo político, necesario y fundamental para la reforma de la Constitución y para la transformación de la Nación Argentina.

Tenemos que decir que en nuestra historia contemporánea habrá tres argentinas para el futuro: la del facto; la de la ilegalidad, aquella que vivió hasta el 10 de diciembre de 1983; la de la transición democrática, desde aquella fecha hasta el 23 de agosto de 1994; y la Argentina democrática que vive dentro del marco del orden constitucional, del respeto a la ley, para construir la sociedad que queremos, que empezará el 23 de agosto de 1994.

Esto forma parte de nuestra realidad. Algunos han invocado aquí a Alberdi, y lo han hecho en forma parcial, olvidándose de que a la hora de tratarse la Constitución, fijó la necesidad de generar un presidencialismo exacerbado, a diferencia de los Estados Unidos. Y no sólo puso el ejemplo de ese país, sino también de Chile, que se había dado una Constitución para establecer un equilibrio entre los tres poderes. Pero él coincidió en la apreciación de que la cultura borbónica subsistía en la sociedad argentina y en que el pueblo argentino, la sociedad argentina, necesitaban de un Ejecutivo fuerte.

Como lo dicen Sagües, Nino y, en general, los constitucionalistas contemporáneos, ese hiperpresidencialismo, que constituyó una realidad histórica, se vio acrecentado con los gobiernos de facto, que concentraron el poder político, el poder económico y las decisiones

Convención Nacional Constituyente

sociales y que, a través de una jurisprudencia de la Corte Suprema generaron una Constitución paralela, que no está en el texto de ésta que reformamos, pero que está vigente permanentemente a través de los fallos de la Corte Suprema de Justicia. Esa jurisprudencia es la que ha seguido hasta nuestros días nuestro máximo tribunal.

Por eso, llama la atención la actitud de aquellos que señalan que tenemos una actitud retrógrada y que estamos concediendo más poderes al presidente de la Nación al institucionalizar en la Constitución los decretos de necesidad y urgencia o la legislación delegada, cuando en los hechos eso existe en la Argentina y es moneda corriente absolutamente legalizada.

Lo que estamos haciendo es que esta jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia caiga ante un nuevo texto constitucional. Queremos que esa facultad esté acotada y que, en general, este hiperpresidencialismo signifique el encasillamiento en un marco justo y adecuado para que no sea omnímodo el poder del presidente de la Nación.

¿Quién puede desconocer la realidad por la que transcurre la Argentina, la que ha vivido desde el 10 de diciembre de 1983 hasta ahora?

Durante los gobiernos de facto, la sociedad argentina se acostumbró a que sus reclamos tuvieran un sólo lugar adonde llevarlos: era la figura del presidente. Y han pretendido seguir haciéndolo desde el 10 de diciembre de 1983 hasta la fecha. Esa es la cultura que hemos vivido los argentinos durante las últimas décadas. No se trata sólo de la discrecionalidad o del abuso de poder. Es una pauta cultural que debemos reformular.

Se desjerarquiza al jefe de gabinete diciendo que no es nada más que un funcionario administrativo, como aquí se ha expresado despectivamente, sin reconocer siquiera que los trece incisos que figuran en el texto están determinando las funciones y competencias del jefe de gabinete, que está incluido también en el artículo 86, que se refiere a las responsabilidades del presidente de la Nación, a quien se le acota el poder a través de esta nueva figura.

Además, se crea el gabinete de ministros como institución, por lo que a partir de ahora pasará a tener *status* constitucional. Por otra parte, ese gabinete tiene un jefe constitucionalizado. Es decir, no habrá más poder absoluto de un presidente.

Nos hemos alejado del modelo de los Estados Unidos, donde el Senado ratifica la designación de los ministros, morigerando así la función del presidente. Pero esta reforma que estamos impulsando también significará que, en el futuro, se vea morigerada la función del presidente de la Nación.

Hemos incluido la necesidad del acuerdo para la designación de los miembros del directorio del Banco Central. Una de las áreas en las que el poder presidencial no tenía límites, ahora estará acotada ya que, para designar a los miembros del Banco Central, se deberá contar con acuerdo del Senado.

Al plantear la necesidad del funcionamiento del Consejo de la Magistratura estamos tratando de terminar con ese poder absoluto a través del cual el presidente es el único que selecciona a los magistrados. El Consejo de la Magistratura representará en el futuro un organismo independiente para la selección de los más idóneos a efectos de ser promovidos como jueces de la Nación.

A su vez, al manifestar la necesidad del *jury* de enjuiciamiento y de que sea el Consejo de la Magistratura quien abra el proceso, estamos intentando terminar con la ficción

Convención Nacional Constituyente

del juicio político a los magistrados, que está en el texto de la Constitución pero que no se materializa en los hechos. Así encontraremos la forma de resolver el problema que acucia a los argentinos cuando no hay Justicia en condiciones de resolver los cuestiones fundamentales de la sociedad.

Con la incorporación de la Auditoría General de la Nación al texto de la Constitución estaremos posibilitando la supervisión de las acciones del Poder Ejecutivo por parte del Poder Legislativo, quien a través de este brazo extendido podrá ser el fiscalizador de las acciones del Estado.

Al plantear la necesidad de constitucionalizar con precisión y cubrir el vacío que tiene nuestra Constitución en lo que se refiere a quién le competen las intervenciones federales, permitiremos que se terminen con los abusos que ha vivido la sociedad argentina. Desde la sanción de la Constitución en 1853 hasta nuestros días son casi doscientas las intervenciones que se han producido tanto bajo gobiernos constitucionales como de facto. Entonces, es la discrecionalidad en el ejercicio del poder la que tendrá un límite. Con la modificación que se propone, a través de la competencia que se establece en el artículo 67 en cuanto a que es facultad del Congreso disponer la intervención federal y que solamente por excepción, cuando aquél se encuentre en receso, podrá hacerlo el Poder Ejecutivo con la obligación de convocarlo simultáneamente para su tratamiento, se estará poniendo un límite definitivo a la discrecionalidad del presidente de la Nación.

Tenemos que decir que estamos ante una reforma trascendente y ante la posibilidad de contar con una Constitución absolutamente distinta, con una situación de equilibrio entre los tres poderes, para asegurar los derechos y garantías de cada uno de los hombres que habitan nuestra República, puesto que la preocupación principal de la reforma que consideramos es no permitir el abuso del poder, de suerte tal que cada individuo pueda tener garantizados sus derechos fundamentales.

A lo largo del debate se ha hablado del carácter de los artículos 46 y 48, referidos a la reforma en lo que hace a la composición del Senado y a la duración del mandato de sus integrantes. La ley 24.309 dispuso la "elección directa de tres senadores, dos por la mayoría y uno por la primera minoría, por cada provincia y por la ciudad de Buenos Aires, y la reducción de los mandatos de quienes resulten electos". El texto de la ley es bien claro pues dice: "de quienes resulten electos". Pero por si eso no fuese suficiente, el apartado 1. del inciso b) del punto D. se refiere categóricamente al "respeto de los mandatos existentes". No podía ser de otra manera ya que existen los derechos adquiridos, pero además está la voluntad y la decisión de cada uno de los Estados federales que eligieron a sus representantes para desempeñar un período de nueve años. Mal podría esta Asamblea Constituyente reformadora de la Carta Magna violar lo que establece la Constitución actual. Ha sido correcto el criterio del Congreso de la Nación como poder preconstituyente al asegurar la permanencia de quienes han sido elegidos por un determinado período.

A su vez, el apartado 2. del inciso b) del punto D. establece también con suma precisión "la claridad de integrar la representación con el tercer senador a partir de 1995. A tal fin, los órganos previstos en el artículo 46 de la Constitución Nacional en su texto de 1853 elegirán un tercer senador, cuidando que las designaciones, consideradas en su totalidad, otorguen representación a la primera minoría de la Legislatura o del cuerpo electoral, según sea el caso".

Estamos ante la situación de articular el sistema vigente con uno nuevo. Al respecto,

Convención Nacional Constituyente

es necesario hacer algunas consideraciones. A lo largo del debate algunos señores convencionales han dicho que estamos vulnerando la base del federalismo. Bastaría recorrer la legislación comparada y ver que la elección indirecta de senadores existe solamente en dos países. Además, los sistemas de representación, incluso en los países con estructura federal, tienen un mecanismo distinto a la hora de la designación. Puede mencionarse el caso de Alemania, por ejemplo, cuya representación no es igualitaria sino en función de la población, donde la elección de los senadores no la hace el Parlamento sino el gobierno de cada uno de los *Länder*. Canadá presenta una situación similar.

Sr. PRESIDENTE.— Señor convencional: se ha agotado el tiempo de su exposición.

Sr. MESTRE.— Solicito se me otorguen cinco minutos más.

Sr. PRESIDENTE.— Si hubiere asentimiento, se prorrogará el tiempo de que dispone el señor convencional.

—*Asentimiento.*

Sr. PRESIDENTE.— Dado que hay asentimiento, continúa en el uso de la palabra el señor convencional por Córdoba.

Sr. MESTRE.— La Constitución argentina siguió el modelo de la de los Estados Unidos de América pero allí, después de un largo proceso de verdaderos actos de corrupción política, llegó la necesidad de introducir una reforma. Así fue como a través de la enmienda 17, se transformó el mecanismo de elección de senadores ya que de ser elegidos por las legislaturas pasaron a serlo por el pueblo de cada uno de los Estados.

Quiere decir que no estamos rompiendo la sacralización de ningún instituto sino tratando de adecuarnos a una realidad.

¿Quién puede desconocer que hace pocos años el candidato a senador que había obtenido la mayor cantidad de votos en la Capital Federal no resultó electo porque en el Colegio Electoral hubo un acuerdo entre distintas fuerzas políticas en violación del comportamiento y la voluntad del voto popular?

Evidentemente, si estamos buscando terminar con la figura del Colegio Electoral para elegir presidente de la Nación, indudablemente tenemos que eliminar también el Colegio Electoral para la elección de los senadores por la Capital Federal.

En cada uno de los Estados federales se ha dado un sinnúmero de situaciones, como por ejemplo la de quienes fueron elegidos utilizando un acuerdo político circunstancial totalmente alejados del tiempo y la oportunidad para la elección.

Se ha criticado en este recinto el hecho de que la cláusula transitoria del artículo 46 exprese que "en ocasión de renovarse un tercio del Senado 1995, por finalización de los mandatos de todos los senadores elegidos en 1986, será designado además un tercer senador por distrito por cada Legislatura. El conjunto de los senadores por cada distrito se integrará, en lo posible, de modo que correspondan dos bancas al partido político o alianza electoral

Convención Nacional Constituyente

que tenga el mayor número de miembros en la Legislatura, y la restante al partido político o alianza electoral que le siga en número de miembros de ella."

¿Qué significa la expresión "en lo posible", tan cuestionada a lo largo de este debate? Significa, señor presidente, que si en algunas provincias, la actual composición es de un senador por un partido y otro senador por otro, a la hora en que a través de la Legislatura deba elegirse el senador por la minoría en este caso, será en lo posible para asegurar la mayoría; porque si los dos que están representados no son la expresión de los que tienen el mayor número de legisladores, sin duda no podrán elegirlo. De la misma manera, sucederá cuando la integración de la Legislatura sea al revés.

La expresión "en lo posible" está incluida porque este es un mecanismo de transición que tiende a asegurar dos senadores para la mayoría y uno para la minoría. Esto forma parte de la transición.

Aquí lo que se ha buscado es que la manera de hacer transparente la elección directa sea cuando se realiza en forma conjunta la elección de los tres senadores: dos por la mayoría y uno por la minoría. Pero cuando se trata de cuerpos electorales tiene que ser sobre la base de su propia composición. Esto sucederá en 1995 y sin duda en 1998, cuando en virtud de las elecciones de 1995 y de 1997, en el caso de aquellas provincias que renuevan parcialmente la Legislatura podrá darse una composición distinta.

A través de esta cláusula transitoria se ha buscado dar la máxima garantía para que la mayoría, en lo posible, obtenga las dos representaciones, y un senador sea por la minoría.

Aquí se ha dicho que esto debió haberse iniciado en la elección de 1995, con el senador que se elige en el conjunto de las provincias, a través de una elección directa. Nadie puede garantizar que a través de un mecanismo de elección directa, cuando se elija un solo senador, se pueda estar garantizando quién tiene la mayoría y quién la minoría. Pero además hay otra consideración que es sumamente importante y hace al cuestionamiento realizado, que se refiere al tiempo de la elección. Se ha dicho que debería ser la Legislatura que se elija en 1995 la que posibilite la designación del senador por la minoría o de los dos senadores, en el caso de las ocho provincias que ese año renuevan un senador.

Para eso, señor presidente, hace falta tener en cuenta los antecedentes de que disponemos: la ley 75 de 1863, a través de su artículo 42, que estableció que dos meses antes de la finalización del mandato del legislador debe elegirse el reemplazante; la ley 623 de 1873, que tiene prescripciones en el mismo sentido; la ley 893 de 1877 que se expresa exactamente igual; la ley 4161 de 1903, que establece en su artículo 84 otro tanto, con una sola variante cuando hace referencia a dos meses antes y no más de seis del plazo fijado; y la ley 8871 de 1912, Ley Sáenz Peña, que en su artículo 13 establece para los mandatos que comienzan el 1° de mayo que los legisladores debían ser elegidos antes del 1° de marzo. Y aquí es importante hacer una consideración.

La enmienda de 1973, llamada "Enmienda Lanusse", que significó la elección directa de senadores por mayoría y minoría con un sistema similar al que estamos incorporando en esta circunstancia, omitió —sin duda porque no correspondía— en el texto de la convocatoria y de la ley electoral para ese proceso, esta cláusula que estaba en todas las leyes anteriores.

Cuando se sanciona la ley por la que se convoca a elecciones en 1983, no se tuvo en cuenta esta situación de las leyes anteriores que debían ajustarse al texto de la Constitución. Se omitió esto y se siguió el criterio de las leyes utilizadas para las elecciones de 1973 y,

Convención Nacional Constituyente

como consecuencia, esa cláusula no estuvo incorporada. Esto es lo que demandó un debate en el Senado de la Nación a la hora de la incorporación del senador Losada, que determinó con precisión que siempre, a lo largo de toda nuestra historia, el senador ha sido electo por la Legislatura vigente al momento de la comunicación de la provincia respectiva al Senado de la terminación del mandato del senador.

Como consecuencia de esta que es la legislación precedente, que son los antecedentes jurídico-institucionales de los que disponemos, el criterio del dictamen de la mayoría es el acertado, cuando ha establecido que debe procederse a la elección con dos meses de anticipación a la finalización del mandato, para terminar con esos comportamientos erráticos, equívocos, de quienes en una ocasión determinada puedan contar con una mayoría circunstancial y se hacen elegir senadores antes del tiempo de finalización del mandato de quien está desempeñando las funciones.

Estas son las razones que ha tenido la Comisión de Redacción y este es, en definitiva, el concepto que ha primado a la hora de emitir su dictamen respecto del Núcleo, para mantener el proyecto tal cual fue elaborado, elevado en la propuesta conocida como proyecto Alasino-Alfonsín.

Señor presidente: estos son los motivos por los que estamos expresando nuestro voto afirmativo para este proyecto de la mayoría, en el convencimiento de que nos hallamos frente a una importante transformación al echar los cimientos para la construcción de una nueva Argentina, donde aprendamos a convivir; donde aprendamos a respetarnos; donde este consenso y el disenso civilizado —el disenso respetuoso que aquí ha existido de las ideas ajenas— puedan ser la base para lograr la República que todos los argentinos queremos y con la que soñamos. (*Aplausos en las bancas y en las galerías. Varios señores convencionales rodean y felicitan al orador.*)

Sr. PRESIDENTE.— Tiene la palabra el señor convencional por Buenos Aires.

Sr. ALBAMONTE.— Señor presidente: bien se ha dicho que el hombre es un ser racional, inteligente y libre, y que a diferencia de los demás seres, no vive acondicionado al medio ambiente que lo rodea sino que lo reforma y lo acondiciona a su servicio.

Aristóteles decía que el hombre es un animal político; sólo los dioses y las bestias pueden vivir aislados. Existe una necesidad vital del hombre para vivir en sociedad. Y para vivir pacífica y armónicamente en sociedad necesitamos el imperio de la ley.

La ley no es un cerrojo a la libertad. Según decía John Locke, la ley tiene por fin no prohibir ni restringir, sino preservar y ampliar la libertad. Tener libertad significa no sufrir la opresión ni la violencia de los demás, lo que no puede producirse si no existe la ley.

—*Varios señores convencionales hablan a la vez.*

Sr. PRESIDENTE.— La Presidencia ruega a los señores convencionales que respeten al orador.

Continúa en el uso de la palabra el señor convencional por Buenos Aires.

Convención Nacional Constituyente

Sr. ALBAMONTE.— Señor presidente: estamos reformando la Ley Fundamental de nuestra patria. Se trata de una reforma prácticamente inédita en la historia argentina, porque como bien se ha dicho en esta sesión, cuenta con la representación más genuina y legítima de todos los sectores del pensamiento nacional.

—*Ocupa la Presidencia el señor vicepresidente 1° de la Convención Nacional Constituyente, doctor Ramón B. Mestre.*

Sr. ALBAMONTE.— Señor presidente: estamos tratando el Núcleo de Coincidencias Básicas que tantas críticas ha generado en la oposición desde el mismo momento en que se comenzó a gestar esta reforma luego del histórico Pacto de Olivos. Se trata de una oposición que no ahorró críticas ni epítetos en su contra, tal como aconteció cuando se trató en ambas Cámaras del Congreso de la Nación el proyecto que luego se transformó en la ley 24.309, declarativa de la necesidad de la reforma y luego en la campaña preelectoral para la elección de convencionales constituyentes. En esta Convención también tuvimos un largo debate en oportunidad de discutirse el reglamento.

He tenido la enorme satisfacción de participar en la redacción del dictamen de mayoría que fue analizado en la comisión respectiva, dirigida con absoluta ecuanimidad —lo que nadie podrá poner en duda— por el señor convencional Jaroslavsky.

Escuchamos y debatimos cada punto de este Núcleo, que defendimos como un sistema. Según las palabras de Henry Hazlitt un sistema es un todo consistente, coherente e integrado. Precisamente no hemos escuchado en el debate en comisión ni en el que se está realizando en este recinto —tanto en la oportunidad en la que se debatió el reglamento como ahora que discutimos el Núcleo— argumentaciones sólidas.

Cuando no existen argumentaciones en su lugar se utilizan agravios, agresiones y descalificaciones. También hemos escuchado —y no puedo decir que no sentí tristeza— a un señor convencional que dijo que estábamos echando la República a los cerdos. Otro integrante de este cuerpo dijo que éramos una bandada de lechuzas. Incluso, uno nos trató de truhanes. (*Risas*)

Esto no me mueve a risa porque si nos reímos de nosotros mismos, nos estamos riendo del pueblo argentino que nos eligió. Por el contrario, lo que me alegró luego de escuchar semejantes barbaridades, fue que ningún señor convencional planteara una cuestión de privilegio, porque las palabras expresadas eran de tan bajo nivel que ni siquiera merecían que se realizara un planteamiento de ese tipo.

Hemos escuchado argumentaciones carentes de toda validez, expresadas en la ignorancia de lo que significa la vida política, los distintos avatares y la responsabilidad de gobierno. Pero, a veces, esa ignorancia puede ser de buena fe.

Alguien escribió lo que luego denominó "la teoría matemática del golf", y decía que si tomáramos a un científico matemático, le mostráramos un hoyo par 5, la distancia que existe entre el lugar desde donde se arroja la pelota y el hoyo, y le pidiéramos que realizara un cálculo matemático de si en cinco golpes se puede colocar la pelota dentro de él, la probabilidad matemática posiblemente sería de una en un trillón. Sería algo equivalente a la posibilidad de que un mono golpeando el teclado de una máquina escribiera sin errores el *Quijote de la Mancha*. Esto es así partiendo de una realidad científica, pero también de la

Convención Nacional Constituyente

ignorancia de la técnica de los elementos adecuados. Porque sabemos que algunos pueden, sin dificultad alguna, llegar con cinco golpes a un hoyo a cuatrocientos cincuenta metros de distancia.

Quiero hablar ahora de lo que se ha denominado el carozo del Núcleo. Desde el primer momento que comenzó a tener vida la posibilidad de la reforma constitucional se dijo que todo se hacía con el único objeto de que el presidente Menem fuera reelecto. Sería un error pensar así, porque hace pocos minutos se ha puntualizado que no vamos a dictar la reelección de nadie, sino que será el pueblo argentino el que, con su voto libre, pueda decidir la cuestión.

Además, como también señaló usted, señor presidente, en oportunidad de hacer uso de la palabra, en el año 1853, cuando se estableció la duración del mandato presidencial, con la necesidad de tener un presidencialismo exacerbado se puso como imposición la no reelección inmediata, precisamente porque se daban dos años más que lo que acontecía en la Constitución que en buena medida sirvió de modelo para la nuestra, la de los Estados Unidos, que habla de cuatro años con reelección.

Hoy, luego de haber analizado la historia argentina, podemos juzgar y criticar la decisión de los constituyentes de 1853, porque la gran mayoría de nosotros opina que seis años de gobierno es demasiado tiempo para un mandato no feliz; incluso, seis años de gobierno pueden ser peligrosos para la estabilidad democrática si el gobierno de turno no da respuestas adecuadas a la gente.

También pensamos que cuatro años de gobierno pueden formar parte de un lapso demasiado corto para una gestión exitosa y, entonces, cabe preguntarse: ¿quién es el juez? Algún señor convencional ha acotado que el juez es el mono con el que he ejemplificado, (*risas*) pero el juez es el pueblo de la Nación, que con su voto califica la gestión, la avala, prolonga o suspende definitivamente.

Deseo hacer referencia a un tema que fue analizado con poca profundidad —aunque en la comisión lo discutimos bastante—, cual es la eliminación del requisito confesional del presidente de la Nación.

Si analizamos las discusiones de los constituyentes de 1853 veremos que una de las grandes diferencias que guardan con esta Convención es que aquí se ha invocado muy poco a Dios, a quien según nuestro Preámbulo y la realidad, es fuente de toda razón y justicia.

Es probable que algunos sueñen con que esta sea una Constitución atea, pero si nos remitimos a los porcentajes veremos que la mayoría de los aquí presentes así como también del pueblo argentino es creyente, por lo cual de ninguna manera puede ser una Constitución atea.

Cuando se habló de eliminar el requisito confesional me pregunté si Dios iba a estar de acuerdo con esa propuesta. Creo que sí lo está, sobre todo después de lo señalado por Paulo VI cuando habló de los protestantes como los hermanos separados o de lo referido por Juan XXIII, quien al hablar de los musulmanes los calificó como los hermanos que buscan al mismo Dios por otro camino. Por ello, sigamos invocando la protección de Dios fuente de toda razón y justicia.

Para concluir mi exposición haré referencia a un hecho que ocurrió hace dos mil años. Después de la muerte de Jesús, dos de sus apóstoles, Pedro y Juan, fueron a rezar al templo en cuyas escalinatas encontraron a un mendigo, un hombre que era una figura habitual del

Convención Nacional Constituyente

lugar; lloviera o hiciera calor, siempre estaba pidiendo limosna. Se trataba de un paralítico, un hombre que desde su nacimiento no podía caminar. Cuando vio pasar a estos dos hombres extendió su mano pidiéndoles limosna. Pedro le miró la mano y le dijo: no tengo plata ni oro, pero lo que tengo te doy, levántate y anda. Ese hombre que esperaba recibir una moneda para comer, recibió la bendición de toda su vida: pudo levantarse y caminar.

Permítaseme la audacia de la comparación que voy a realizar, pero algo parecido le estaba sucediendo a nuestra patria; era un postrado que pedía limosna al gobierno, al poder, que pedía cargos públicos para atender las necesidades de su familia. Pero llegó un hombre que no dio la moneda demagógica sino que tuvo fe, coraje y convicción para cambiar la historia argentina. Le dijo: levántate y anda, y hoy podemos decir que nuestro país está levantado y andando. (*Aplausos*)

Sr. PRESIDENTE (Mestre).— No encontrándose presente el señor convencional Battagión, a quien le correspondería hacer uso de la palabra, tiene la palabra el señor convencional por Buenos Aires.

Sr. CAFIERO (A.F.).— Señor presidente: he de hacer breves referencias al punto e) del artículo 2° de la ley 24.309 relativo a la elección directa del intendente y la reforma del *status* de la ciudad de Buenos Aires.

La historia nos dice con toda claridad que la cesión de la ciudad de Buenos Aires para constituir en ella la capital de la Nación fue una ofrenda suprema de la provincia de Buenos Aires, movida —en este caso— por su afán de unidad nacional.

Juan Bautista Alberdi dijo alguna vez —con mucha sabiduría— que bajo el símbolo de una capital lo que nos estaba faltando era una nación.

El proceso de desprendimiento fue largo y doloroso, matizado con luchas fratricidas, tentativas fracasadas y soluciones erróneas que durante muchas décadas impidieron que se diese sanción a lo que establece el artículo 3° de la Constitución Nacional.

En 1880 las calles de Buenos Aires —Constitución, Los Corrales y Barracas— se tiñeron de sangre y de más de dos mil muertos por una breve pero cruenta jornada a raíz de los enfrentamientos entre los rifleros del gobernador Tejedor de la provincia de Buenos Aires —que había armado a las milicias provinciales para defender la ciudad como patrimonio de la provincia— y las fuerzas nacionales dirigidas entonces por el presidente Avellaneda.

En ese año —terminado y acallado este breve pero sangriento episodio bélico de nuestras guerras civiles— por ley de la Nación se dispone la constitución de la ciudad de Buenos Aires como Capital de la República. Reunidos a tal efecto en el municipio de Belgrano una parte de los diputados nacionales, con exclusión de la representación de la provincia de Buenos Aires.

Esa ley abre el camino para la superación de un largo conflicto que nos dividió a los argentinos durante tantas décadas, pero los bonaerenses recordamos siempre que las circunstancias en que se operó esta cesión no fueron las más aconsejables.

Dice bien René Orsi —mi amigo— en su libro sobre Alem y Roca, que la cesión del municipio de Buenos Aires "no fue tan sólo la consecuencia de una decisión patriótica — como se ha dicho siempre— sino el resultado de haberse establecido para siempre el *imperium* de los centralizadores del poder, esto es, el mando autoritario sobre el legítimo

Convención Nacional Constituyente

derecho de las provincias de ejercitar sus prerrogativas constitucionales en virtud del sistema federal de gobierno vigente." Seguramente Orsi se inspira en el debate realizado con motivo de esta ley, que tuvo como protagonistas fundamentales y esenciales nada menos que a Leandro N. Alem y José Hernández, ambos enfrentados en una discusión histórica, en la que Alem —en setiembre de 1880, tres meses después de la guerra fratricida que había presenciado— decía premonitoriamente: “¿Qué significará indefectiblemente la centralización...?” —y se está refiriendo al poder inmenso que habría de concentrar la ciudad de Buenos Aires como Capital de la República—, a lo que se respondía: “El brillo, el lujo, la ilustración, la luz en un solo lugar y la pobreza, la ignorancia, la oscuridad en todas partes. Ya vendrán también aquellas odiosas e irritantes distinciones...” —continúa diciendo Alem— “...con sus funestas consecuencias sociales. Aparecerán las gentes principales, separando a las gentes plebeyas. El elemento civilizado condenando al elemento ignorante; las clases privilegiadas y distinguidas repudiando a las clases de baja esfera. Y en este estado de cosas la opresión casi inevitable sobre los últimos y el principio de aquellas funestas cuestiones sociales de que nos íbamos librando felizmente.”

Le responde un Hernández contradictorio para quienes hemos visto en este poeta un defensor de lo criollo y de lo gaucho, diciendo que no se trata en este caso de hacer centralismo, sino que la entrega de la ciudad de Buenos Aires al patrimonio de la Nación tendría una notoria influencia positiva en el desenvolvimiento de la sociedad argentina pues llegaría el correntino enérgico, el entrerriano altivo, el cordobés amante de las ciencias, el tucumano liberal y el salteño serio, prudente y emprendedor, que es el inglés de la República Argentina.

Si traigo a colación estas circunstancias históricas es porque nos ratifican en lo que queremos decir esta noche: Buenos Aires va a ganar su autonomía pero tendrá que seguir siendo de todos los argentinos. (*Aplausos*)

Dejo expresado ante esta Convención que cualquier alternativa que contemple a la Ciudad de Buenos Aires como desprovista del carácter de Capital de la República deberá contar siempre con el acuerdo de la provincia del mismo nombre que la cedió bajo la condición resolutoria de que fuera la Capital de los argentinos y ninguna otra cosa. Si eventualmente se pretendiera convertir a la ciudad en provincia o en cualquier otra entidad que no implicara la devolución de la ciudad a la provincia, ésta deberá desprenderse expresamente —repito, expresamente— de ella.

(*Inserción*) «Quisiera, señor presidente, referirme brevemente, porque hace al tema de debate, a la ley provincial 10.454 que cedió tierras a la Nación a efectos de constituir la nueva Capital Federal en el enclave de Viedma—Carmen de Patagones (Ley 23.512), y a la presunción errónea de que con ella la provincia de Buenos Aires habría renunciado a los derechos que le corresponden originariamente sobre el territorio de la ciudad de Buenos Aires.

En relación con ello, y para que obre como antecedente, afirmo que:

1) Ninguna de las disposiciones de la ley citada dispone la cesión de los derechos que pudieren corresponderle a la Provincia sobre el territorio de la Ciudad. Estos derechos se fundan en los términos de la cesión que oportunamente realizara la provincia por la ley 1.355, que precisaba en su art. 1° que "a los efectos del artículo 3° de la Constitución de la Nación, la Legislatura de la provincia, cede el territorio del municipio de la ciudad de Buenos Aires, que ha sido declarado Capital de la República por la ley nacional de setiembre 21 de 1880".

Convención Nacional Constituyente

2) Aún más: el párrafo 5° del art. 6° de la ley 10.454 preveía la posibilidad de "cesión de la ciudad" a la provincia de Buenos Aires. Si bien técnicamente es discutible que la ley no hablara de "retrocesión", queda claro que el legislador no renuncia al territorio originario, pues como se remarca entre la Provincia, ...la Nación... y las demás Provincias, mantienen su vigencia".

3) En el mismo sentido ha de interpretarse el art. 10 de la misma ley, que establece que la ley nacional deberá contemplar la devolución (el término aquí está bien empleado) del territorio de la Ciudad a la Provincia o la formación de una nueva Provincia. Esto no implica que el legislador provincial le reconozca competencia a la Nación para determinar exclusivamente por sí el destino de la ex—Capital.

4) Cualquier otra duda que suscite la ley 10.454 queda despejada con la lectura del art. 9, que determina que la "cesión dispuesta quedará sin efecto si transcurridos cinco (5) años de la fecha de publicación de la presente no se diere cumplimiento».

Por lo tanto, ninguna de las disposiciones de la presente reforma podrá ser interpretada en el sentido de sustraer la ciudad Capital a la Nación. Esta reforma reconoce el derecho del electorado de elegir al intendente. También reconoce facultades de legislación en la medida de la delegación que haga el Congreso de la Nación. Todo esto es cierto. Pero cuando efectúe tal delegación, el legislador deberá considerar cuidadosamente la especificidad de la Capital y dar prioridad, antes que nada, al libre desenvolvimiento de los poderes nacionales residentes en ella.

Formuladas estas precisiones, no puedo terminar esta breve incursión en la historia y en los derechos que le asisten a la provincia frente a su querida ciudad sin referirme en forma expresa a Buenos Aires, esta ciudad cosmopolita que es de todos pero que no es de ninguno. Como dice mi amigo, el poeta Castelpoggi: "A Buenos Aires la quiero como a una amante, como a una mujer que nunca se la posee del todo." Buenos Aires es eso: un deseo antes que una necesidad. Es de los argentinos antes que de los porteños.

Cuando en mayo de 1987 se discutió en la Cámara de Diputados el eventual traslado de la Capital Federal a la ciudad de Viedma dije en mi discurso que venía a rendir homenaje a la ciudad de Buenos Aires y no a "demeritarla" más allá de lo jurídico y geopolítico, por lo que significa Buenos Aires por su cultura, por el prestigio que ha conseguido para la Argentina, por lo que representa para el arte, la arquitectura y la música y porque en sus monumentos, paisajes y lugares se ha escrito la historia de la patria. Así me refería a Buenos Aires en aquella ocasión.

Ustedes saben que el único gentilicio que se encuentra en la Constitución Nacional es precisamente el nombre de Buenos Aires. Ella no nació como la ciudad puerto que hoy conocemos; nació como un "real", como una fortaleza para cuidar el apostadero donde se calafatearían las naves que llegaban a estas latitudes. Su primer nombre fue Santa María del Buen Ayre, probablemente por un voto a la venerada Señora de los Vientos al atravesar las zonas calmas del Ecuador. No olvidemos que en los barcos que llegaban a Buenos Aires venían los mercenarios que habían erigido su culto en una ermita de Cerdeña —la Madonna di Bonaria— y de ahí viene el nombre de Buenos Aires.

Cuando el 11 de junio de 1580 llegó Garay desde Paraguay fundó no ya Buenos Aires sino la ciudad de la Santísima Trinidad. A su puerto sí lo llama de Santa María de los Buenos Aires. Con el tiempo el nombre del puerto terminó imponiéndose al de la ciudad.

Convención Nacional Constituyente

Actualmente Buenos Aires es, antes que una ciudad más, la síntesis de nuestro país. Es una muestra de todos nosotros, porteños y provincianos. La consideramos nuestro hogar común. De ahí que lógicamente nos sintamos con deberes y derechos sobre ella.

Con el fino decir de su prosa poética, Leopoldo Marechal escribía en su *Megafón*: "...no hay ninguna razón para instalar a Buenos Aires en los museos polvorientos de la arqueología... Nuestra ciudad ha de ser una novia del futuro si guarda fidelidad a su misión justificante de universalizar las esencias físicas y metafísicas de nuestro hermoso y trajinado país."

Por eso. Buenos Aires, aún en este esquema y en esta nueva condición en que seguramente la va a situar esta reforma, tiene que seguir sintetizando nuestras esencias nacionales y universales. Ese es su perfil, al mismo tiempo propio y de todos.

Por eso, cuando diseñamos su nuevo estilo o *status* institucional hablamos de esta novia del futuro, capaz de vibrar con el poema del paranaense Carriego, tanto como con el tango de un santiagueño como Homero Manzi; con la voz de Gardel, pero también con el ritmo del rosarino Fito Páez; con la prosa rioplatense de Borges y de Roberto Arlt, pero también con las de miles de escritores y artistas argentinos que en sus calles, talleres y aulas encuentran una resonancia y una consagración que habrá de nacionalizar y universalizar lo que nuestro solar natal fue madurando lentamente. (*Aplausos*)

Sr. PRESIDENTE (Mestre).— Tiene la palabra la señora convencional por Mendoza.

Sra. OLSINA.— Señor presidente: Umberto Eco dijo: "Hacer política es también correr el riesgo del juicio inmediato, de la apuesta cotidiana y hablar cuando se siente el deber moral de hacerlo, y no cuando se tiene la certeza o la esperanza teórica de hacerlo bien."

Es entonces mi deber moral el que me obliga a expresar con sinceridad mi opinión en este momento, convencida de que la reforma constitucional, como todos los grandes temas que le importan al país, debe construirse desde el consenso de la mayoría, como dijera Juan Perón. Este consenso imprescindible se ha logrado en muchos de los artículos, tratados y aprobados por esta Convención, que son de real interés para el pueblo.

—*Varios señores convencionales de pie hablan a la vez.*

Sr. PRESIDENTE (Mestre).— Ruego a los señores convencionales ocupar sus bancas y prestar atención a la oradora.

Sra. OLSINA.— La reafirmación del sistema democrático que significa, al decir de un gran escritor argentino, la decisión colectiva de respetarnos los unos a los otros; los mecanismos de democracia semidirecta; la inclusión de nuevos derechos; el Defensor del Pueblo; etcétera, demuestran que la mayoría de los argentinos somos capaces de ponernos de acuerdo cuando el interés superior de la patria, y no del poder, es el que está en juego.

Estos acuerdos logrados pueden inaugurar una nueva manera de hacer política, que podría ser relevante no sólo para el sostenimiento del sistema democrático, sino para la necesaria reforma del Estado y la eficacia de los poderes públicos; o sea la eficacia en el

Convención Nacional Constituyente

ejercicio de esta democracia que lleva diez años.

Por esa razón lamento la forma en que vamos a tener que votar este Núcleo. En la Comisión de Coincidencias Básicas hemos puesto la voluntad de incorporar mayor consenso en todos los puntos de este Núcleo, pero el voto punto por punto hubiera permitido seguramente la votación unánime en varios artículos y disentir en otros. Esto hubiera ayudado a que la sociedad y, en especial los jóvenes, no asistieran a la entronización del paquete.

En ese sentido mi conciencia está tranquila, porque los convencionales del Partido Justicialista mendocino planteamos oportunamente que se insistiera en la posibilidad de votar no el Núcleo en un paquete, sino artículo por artículo.

Estoy de acuerdo con la mayoría de los puntos de este Núcleo, con excepción del tema tercer senador. Me parece que esta división por la mayoría y la minoría es casi inexplicable para el pueblo que nos mira. ¿Son los legisladores nacionales representantes de las mayorías o de las minorías partidarias, o son representantes de toda la provincia? ¿Acaso en mi provincia, en Mendoza, en la que el justicialismo gana las elecciones desde hace siete años, no tenemos dos senadores, uno radical y otro peronista? ¿Acaso estos senadores no se pusieron de acuerdo en los grandes temas que importaban a la provincia y al país?

¿No habíamos dicho que íbamos a reducir el gasto público y disminuir la burocracia del Estado? Frente a tantas demandas sociales, ¿cómo entenderá la sociedad que se gasten estos millones por esta innovación, en un momento en que la Argentina y el mundo viven una crisis de representación, que también afecta a los partidos políticos? Creo que no será bien visto.

La sociedad espera la democracia, no la partidocracia. Y los representantes políticos deberíamos dar señales claras de que estamos buscando predicar con el ejemplo, evitando un aumento de cargos.

Retomando lo que decía Umberto Eco acerca de que se debe hablar cuando se siente el deber moral de hacerlo y que la política es un riesgo, pero también una esperanza, a partir de este pacto que ya fue, entre las dos máximas figuras del país de la última década, quiero soñar en voz alta con la firma de los pactos que faltan, los que realmente le importan a nuestra gente. Sueño un acuerdo para que la educación que tanto nos preocupa retome en este país la calidad y la posibilidad de ser un verdadero motor social que otrora fuera ejemplo para el mundo. Sueño un acuerdo entre el doctor Alfonsín y el doctor Menem para que pronto los dos millones y medio de desocupados que existen en la Argentina no se sigan viendo privados de una de las condiciones que más plenitud confieren a los hombres: la dignidad del trabajo.

Sueño un acuerdo para que los productores de esta tierra no continúen tirando el fruto de su trabajo y sacrificio, porque no tienen valor en los mercados. Sueño un acuerdo para que la transparencia y la honestidad sean las reglas de juego de esta dirigencia democrática que evite definitivamente cualquier caso de corrupción. Pero la política solamente sirve, si se convierte en un instrumento para la felicidad del pueblo.

Porque creo en estos valores, que constituyen la razón de mi lucha y la consigna de mi esperanza, al aprobar este pacto ya pasado, quiero soñar en realidad con los pactos futuros; los únicos que podrán justificar este Núcleo y los únicos que sin lugar a dudas nos debemos los argentinos y que tendrían el acuerdo absoluto de todo nuestro pueblo. (*Aplausos*)

Convención Nacional Constituyente

Sr. PRESIDENTE (Mestre).— Tiene la palabra el señor convencional por Córdoba.

Sr. MAQUEDA.— Señor presidente: lamentablemente la dictadura del tiempo no nos permite desarrollar los trece puntos que integran este Núcleo de Coincidencias Básicas.

Solamente voy a intentar explicar el primero de ellos: la atenuación del presidencialismo. Y hago esto, porque con mucha insistencia se ha dicho que esta reforma constitucional, en lugar de atenuar el presidencialismo existente en la Constitución de 1853, está tratando de acrecentar, en forma encubierta y artera, el presidencialismo para los tiempos que vendrán.

Parto de un principio casi innegable, que es el análisis de los textos históricos que dieron fundamento a la concepción presidencial en 1853. No hay ningún autor clásico, liberal o revisionista, que niegue la influencia de Alberdi en este tópico de la Constitución de 1853.

Dentro sus *Bases*, si hay un tema especialmente cuidado es el del Poder Ejecutivo. Llega a decir Alberdi que el futuro de las naciones de América del Sur dependerá de la estructuración del Poder Ejecutivo. Y Jorge Mayer, uno de los principales comentaristas de Alberdi, justamente haciendo un análisis detallado de las *Bases*, dice que la piedra angular del pensamiento de Alberdi, en cuanto a la estructuración del Estado, está en el acentuado presidencialismo, en una conformación especial del Poder Ejecutivo. Basta leer ese capítulo de las *Bases* donde Alberdi nos dice que tenemos que estructurar para los tiempos que le toca vivir a la Argentina a mediados del siglo XIX un presidencialismo que tenga características casi monárquicas, con funciones casi dictatoriales, pero que estén contempladas en la ley. Y que esto será la garantía de la pacificación del Estado; será la garantía contra la anarquía existente y la garantía de la unidad nacional.

Esto es fácil de comprender, señor presidente, si nos ubicamos en 1853, cuando cada provincia tenía su ejército, acuñaba su propia moneda y tenía las funciones que no eran propias de la autonomía sino de la soberanía.

Había un desmembramiento natural en las provincias del Virreinato del Río de la Plata. Según decía Mayer, estaba más latente en Alberdi el miedo a la anarquía que el miedo a la tiranía, porque tan duros habían sido los combates para derrocar a Juan Manuel de Rosas, que ya se había hecho carne en el hombre argentino de entonces que nunca más se volvería a un gobierno que pudiera perdurar en los tiempos los veintinueve años que duró aquél. Los organizadores, los padres fundadores de 1853 y Alberdi, que era su inspirador, tenían miedo a la anarquía, y es así que concentran funciones en la persona del presidente.

Será Vélez Sarsfield, en la Convención de 1860, el primero que lo hará notar, diciendo que en esto Alberdi se apartó del pensamiento de la Constitución norteamericana, que había sido la inspiradora del resto de la Constitución argentina. Dirá que el Poder Ejecutivo que concebimos es una suerte de Poder Ejecutivo republicano y monárquico a la vez.

Esto era cierto, señor presidente, porque de las tres fuentes que habían influido en Alberdi y en forma directa sobre la Constitución de 1853 —me refiero al anteproyecto de Pellegrino Rossi, la Constitución de Estados Unidos y la Constitución chilena de 1833—, en este capítulo referido al Poder Ejecutivo aquel se separa totalmente del anteproyecto de Pellegrino Rossi y de la Constitución norteamericana de Filadelfia, asentándose

Convención Nacional Constituyente

específicamente sobre la Constitución chilena de 1833. Esta constitución estaba hecha con nombre y apellido, pensando en el general Bulnes, y Alberdi diseña el esquema del Poder Ejecutivo para nuestro país pensando en el general Urquiza. Tanto es así que pocos años más tarde, refiriéndose a la imposibilidad de la reelección establecida en sus *Bases* —tomada por los constituyentes de 1853—, Alberdi le escribe a Urquiza una carta en la que le dice que si él hubiera sabido que la Argentina tendría mandatarios de su talla, jamás hubiera puesto impedimento alguno para la reelección del presidente de la Nación. Pero ya era tarde. En aquel momento el balance del poder, su concepto sistémico dentro del Poder Ejecutivo, implicaba mucho poder —valga la redundancia— para el presidente, pero limitado por la ley y por la imposibilidad de reelección.

Es así como el presidente es el jefe supremo de la Nación, es jefe del Estado, es jefe de la administración pública, es comandante en jefe de las fuerzas armadas, es quien tiene a su cargo las relaciones exteriores y es el jefe inmediato de la Capital Federal. Esto constituye una excesiva concentración de poderes en una persona, solamente comprensible si nos ubicamos en 1853 y vemos que en aquel momento resultaba necesario concentrar el poder en una mano a fin de lograr dos objetivos fundamentales: primero, la pacificación nacional, y segundo, la unidad nacional que vertebraba el Estado argentino.

Será la Generación del 80 la que treinta años después llevará a cabo la tarea que Alberdi diseñara, con un Poder Ejecutivo respecto del cual creemos que hoy estamos logrando la atenuación mediante esta reforma constitucional.

Se ha dicho aquí que con esta iniciativa no se logra la atenuación de las facultades del Poder Ejecutivo. Me pregunto entonces si crear un jefe de gabinete y disponer que el presidente deba primero tomar decisiones en el marco de un acuerdo de gabinete y que este jefe de gabinete tenga la obligación de comparecer al menos una vez por mes ante cada una de las Cámaras del Congreso a fin de rendir cuentas como lo hace el primer ministro británico —que lo hace una vez por semana—, implica atenuar el presidencialismo o no. Me pregunto qué ministro de la Constitución de 1853 tiene obligación de comparecer hoy ante las Cámaras del Congreso de la Nación. Ninguno, señor presidente. Sólo tiene la obligación de hacerlo ante las Cámaras del Congreso si estas así lo disponen por medio de una interpelación cuyo proyecto debe ser aprobado previamente por el voto de la mayoría absoluta de sus miembros. De ahora en adelante habrá un precepto en la Constitución Nacional que obligará al jefe de gabinete a rendir cuentas de sus actos ante cada una de las Cámaras al menos una vez por mes.

Me pregunto en qué parte de la Constitución de 1853 se establece que el Congreso de la Nación puede emitir un voto de censura contra un ministro cualquiera. ¿Existe este elemento típico de los regímenes parlamentaristas en el marco de esta Constitución exacerbadamente presidencialista de 1853? Inevitablemente tenemos que contestarnos que no. Lo estamos incorporando como una atenuación al presidencialismo.

¿A qué ministro del Poder Ejecutivo se le puede aplicar el voto de censura hoy en cualquiera de las Cámaras del Congreso de la Nación, obligándolo a dimitir y a que el presidente deba nombrar a otra persona en su lugar? ¿Es esto una atenuación del presidencialismo o no lo es?

Tenemos todo el derecho del mundo a expresar lo que pensamos, pero no a mentir a ese hombre y a esa mujer que nos están mirando por televisión, diciéndoles que esta reforma constitucional tiene por fin acrecentar las funciones del presidente en vez de atenuarlas.

Convención Nacional Constituyente

Creo, al igual que Voltaire en las épocas previas a la Revolución Francesa, que sería muy importante reconocer que podemos disentir del pensamiento de cualquiera de los 305 señores convencionales, pero al mismo tiempo seríamos capaces de dar la vida para que cualquiera de ellos pueda expresar su pensamiento. (*Aplausos*) Lo que no podemos hacer, con una actitud vergonzante de mayoría que aquí se nos ha querido endilgar, es aceptar que se mienta descaradamente a la gente, diciéndole que a través de esta reforma constitucional estamos aumentando las funciones del presidente de la Nación en lugar de atenuarlas.

He marcado por lo menos diez ítems en los cuales atenuamos el presidencialismo.

En primer lugar, quiero mencionar la creación de la figura del jefe de gabinete de ministros que, como recién dije, tiene la obligación de comparecer una vez por mes ante el Congreso. Por lo tanto, ese jefe de gabinete está sujeto a un voto de censura del Congreso de la Nación, que lo puede remover .

El segundo aspecto se refiere a la reducción del mandato del presidente y del vicepresidente de la Nación de seis a cuatro años.

La tercera cuestión se vincula con la elección directa a través del voto de los ciudadanos y del sistema de doble vuelta —también llamado *ballottage*—, que es un mecanismo de doble legitimación del presidente y del vicepresidente de la Nación y constituye una atenuación del presidencialismo.

Sr. PRESIDENTE (Mestre).— La Presidencia informa al señor convencional en uso de la palabra que ha vencido su término.

Sr. MAQUEDA.— Solicito una breve prórroga, señor presidente.

Sr. PRESIDENTE (Mestre).— Si hay asentimiento, así se hará.

—*Asentimiento.*

Sr. PRESIDENTE (Mestre).— Continúa en el uso de la palabra el señor convencional por Córdoba.

Sr. MAQUEDA.— Señor presidente: en cuarto lugar, se eliminan de la órbita del presidente de la Nación las funciones de jefe local e inmediato de la Capital Federal, y se elige al intendente de la Capital a través del voto directo de los ciudadanos.

En quinto término, en cuanto al establecimiento de los decretos de necesidad y urgencia, pregunto simplemente si en la Constitución de 1853 y en la doctrina judicial argentina hasta nuestros días existe algún límite de materia para que el presidente de la Nación pueda dictar decretos de necesidad y urgencia. Desde ahora en adelante va a haber límites porque el presidente no va a poder dictarlos si no es a través de un verdadero procedimiento, si no es a través de casos excepcionales acerca de los cuales haya urgencia y si no se refieren a materias que no estén específicamente relacionadas con el área tributaria, penal, electoral y de los partidos políticos. Me pregunto si esta limitación existía en la Constitución de 1853; y si no existía, ¿cómo se puede decir que estamos acrecentando los

Convención Nacional Constituyente

poderes del presidente en lugar de manifestar que los estamos disminuyendo?

En sexto lugar, me voy a referir a la legislación delegada. Hoy no existe ningún tipo de límite para que el Congreso de la Nación delegue facultades sobre el presidente de la Nación. Desde ahora en adelante también va a haber límite de materia y de procedimiento, y un marco determinado en el cual el Parlamento no va a poder delegar sus facultades de legislación en todo tiempo y lugar.

El punto séptimo se vincula con el Consejo de la Magistratura. ¿Me pregunto si esta es una limitación o no a las atribuciones del presidente de la Nación teniendo en cuenta que de acuerdo con la Constitución de 1853 tiene las facultades ilimitadas para que el Senado dé acuerdo para la designación de los miembros de la Corte Suprema de Justicia y a los integrantes de todos los tribunales inferiores? Desde ahora en adelante, para designar a cualquier juez o camaristas federales en cualquier punto del país, existirá un Consejo de la Magistratura integrado por representantes del Poder Ejecutivo, del Poder Legislativo y del Poder Judicial, específicamente por abogados de la matrícula, por jueces y por personalidades académicas independientes que elevarán su decisión en terna y, de esta manera, condicionarán las facultades que tenía hasta este momento el presidente en forma ilimitada.

El octavo aspecto al que quiero hacer referencia se vincula con la capacidad del presidente, de acuerdo con la Constitución de 1853, de proponer a su antojo en forma ilimitada a los miembros que integrarían la Corte Suprema de Justicia, y el Senado podía aprobar estas facultades del presidente por simple mayoría, que podía ser alcanzada por cualquier partido político. Desde ahora en adelante el presidente de la Nación Argentina tiene acotadas sus facultades. Puede elevar a la persona que él quiere, pero será el Senado de la Nación, con los dos tercios de sus miembros presentes, el que diga sí o no a la aceptación de la propuesta para la designación de un miembro de la Corte Suprema de Justicia.

En noveno lugar, he anotado el tema del rango constitucional de la Auditoría General de la Nación, que será un instrumento de control de legalidad que funcionará como órgano autónomo pero dependiendo del Congreso de la Nación. ¡Y qué mejor respaldo que las garantías técnicas que nos puede dar una Auditoría General para controlar las cuentas! Todos sabemos que cuando no existe la capacidad técnica para poder controlar al Poder Legislativo se hace imposible la tarea del legislador.

El punto décimo constituye un viejo anhelo de la doctrina argentina: se trata de la limitación en la intervención federal que hasta hoy no existía en la Constitución de 1853. Hasta hoy, siguiendo lo preceptuado por los artículos 5° y 6° de la Carta Magna, el derecho de intervenir una provincia corresponde al gobierno federal, y fue interpretado por la Corte Suprema de Justicia en el año 1893 —a través del caso Llerena contra Cullen— en el sentido de que también tenía facultades para intervenir al Poder Ejecutivo de la Nación. Pero, lamentablemente, más de las ciento cincuenta intervenciones federales que han existido en el país han sido hechas a espaldas del Congreso. Desde ahora en adelante, desde la sanción de esta reforma de la Constitución, la intervención de alguna provincia argentina será facultad exclusiva y excluyente del Congreso de la Nación. Me pregunto: ¿estas son limitaciones a las facultades y atribuciones del presidencialismo exacerbado de la Constitución de 1853 o es una entelequia?

Así como los constituyentes de 1853 forjaron un presidencialismo fuerte y exacerbado para garantizar la pacificación y la unidad del país para todos los hombres de buena voluntad que quisieran habitar este suelo, nosotros estamos haciendo un nuevo balance de poder, un

Convención Nacional Constituyente

nuevo sistema de poder, una nueva ecuación de poder, un nuevo check and balance —como dicen los americanos— donde estamos atenuando el presidencialismo para que tengamos un gobierno más participativo, para que la Argentina se asiente bajo los principios de mayor participación y control y para que hagamos el país de los argentinos no para nosotros sino para nuestros hijos, para los hijos de nuestros hijos y para todos aquellos hombres de buena voluntad que quieran habitar el suelo argentino. (*Aplausos*)

Sr. PRESIDENTE (Mestre).— Tiene la palabra el señor convencional por Buenos Aires.

Sr. RICO.— Señor presidente: espero que la Convención sea tan generosa conmigo como lo ha sido con el señor convencional preopinante, si es que me extendo en el tiempo del que dispongo.

Confieso que acabo de romper el discurso enjundioso que había preparado. En los discursos que me precedieron, tuvimos la oportunidad de escuchar a un famoso "filósofo de la yuta", que toma a los presocráticos, a los socráticos y luego a Locke, olvidándose absolutamente de la patrística, de San Alberto Magno, de San Buenaventura, de San Agustín, de Santo Tomás; no nombró siquiera a Descartes, Kant y Baruch Spinoza. Sin embargo, todos se afirman en enjundiosas razones. Entonces, pensé en tocar la reforma desde el punto de vista ontológico, pero no me creí capacitado.

Luego escuché a otro convencional nombrar a algunos poetas de la ciudad de Buenos Aires. Por eso, no me queda más alternativa que hacer lo mismo, porque nací en el barrio del Abasto, a pocas cuadras de la casa de Gardel, en los fondos de la casa de "Pichuco" y porque me crié en Mataderos y en Palermo Viejo, el barrio de Evaristo Carriego y de Celedonio Flores. Pero como nombró a Marechal, me hizo acordar de Megafón; así me vino a la memoria la figura del oscuro de Flores sacando al filósofo del manicomio Vieytes por el túnel, en una noche oscura, como extrayendo a Jonás del vientre de la ballena; también vino a mi memoria la figura de dos hombres que de la misma manera, en una noche oscura, sacaron de la boca de la ballena una nueva constitución para los argentinos. (*Aplausos*)

Eso también lo deseché inmediatamente, por lo que trataré de hablar con el sentido de la prudencia que, a pesar de lo que decía Descartes en el *Discurso del Método*, el peor repartido de los sentidos es el sentido común. Voy a hablar de contradicciones, por no hablar de mentiras; voy a hablar de dependencia, por no hablar de traición. En este sentido, me voy a referir a algunos de los conceptos que aquí se han vertido. De boca de un convencional de la UCR hemos escuchado que el Consejo de la Magistratura es para terminar con la corrupción y con la politización del Poder Judicial. Pero, ¿qué gobierno nombró a los jueces y a los funcionarios de este Poder Judicial? ¿Piensan que con el Consejo de la Magistratura —como también se dijo— se va a limitar la planta de empleados del Poder Judicial para terminar con la corrupción y la politización de ese Poder, que viene desde arriba y no desde abajo?

Otro convencional señaló que venían a imponer una constitución, porque habían sido votados por la mayoría. Aparentemente aprendí mal —me dicen que tengo que aprender mucho de la democracia—, porque pensaba que la democracia era número en la urna y equilibrio de razón y de número en una Convención como ésta. Lamentablemente ese principio no lo hemos visto aquí, como tampoco lo vemos en el Congreso.

Convención Nacional Constituyente

Algunos dicen que el ministro coordinador es para limitar el poder del presidente. Al respecto he sostenido sistemáticamente que la única forma de limitar ese poder es votando los legisladores en contra en el Congreso, o el pueblo votando en contra en las urnas; el resto es "cháchara", aunque puede ser un instrumento válido en otras circunstancias. Pero los que hoy quieren limitar el poder del presidente han votado todas las leyes de este gobierno; la ley de emergencia económica, la de reforma del Estado y el 16 de junio pasado, a pesar de haber embarcado a la minoría en la Cámara de Diputados en un proyecto del diputado Santín, del radicalismo, por el que se propiciaba una reforma a la ley de jubilaciones, a las doce y media de la noche votaron el proyecto de la mayoría, dejando colgadas a las minorías. Entonces, esto también es mentira.

—Ocupa la Presidencia el señor vicepresidente de la Convención Nacional Constituyente, don Alberto R. Pierri.

Sr. RICO.— Una convencional del PJ dijo que el no haberle dado la reelección a Yrigoyen significó el acceso de la oligarquía al poder, y trajo el recuerdo del general Perón, diciendo que el año 2000 nos verá unidos o dominados. Pero eligió el argumento equivocado. ¡Precisamente no queremos la reelección para que la oligarquía no se perpetúe en el poder, tal como ocurre en este momento! ¡Es necesario romper con las relaciones carnales, para poner a América Latina de pie en defensa de sus intereses! ¡Es exactamente lo contrario a lo que ella dijo! (*Aplausos*) No queremos la reelección porque no queremos un presidente que, imprudentemente, nos pone en un conflicto extraño al espíritu de los argentinos, que ya nos costó más de cien muertos. (*Aplausos*) Por eso no queremos la reelección.

Por otra parte, con esta propuesta le quitan al presidente la obligación de jurar, cuando lo que pretendemos es que se cumplan los juramentos. Debemos recuperar la palabra como patrimonio del criollo; lamentablemente con esta Constitución se tacha el viejo patrimonio del criollo, que era la palabra. Entonces, es mentira lo que aquí se ha dicho. Además, al presidente lo hacen un irresponsable, un inimputable, porque le quitan las responsabilidades. No estamos diciendo que se le quitan atribuciones o funciones, porque eso podría estar bien; lo malo es que le quitan responsabilidades, porque el responsable será el ministro coordinador. Es decir que el presidente nunca será juzgado, ni siquiera por traición a la Patria.

Ahora voy a hablar de dependencia. Acá se está transformando el régimen republicano presidencialista, que es el sistema tradicional en la Argentina y en América, por un híbrido régimen parlamentario. Podríamos haber discutido menos si nos hubieran traído el texto completo de la Constitución de la República Francesa; a lo mejor nos hubiera servido, pero así no nos sirve. Lo peor es que se transforma la república federal en una república unitaria. Por eso queremos hablar de dependencia.

Nos sorprende que la UCR siga con la tesitura de la socialdemocracia, porque cuando quisieron introducir una doctrina ajena a la República —les recuerdo que la solución es doctrina y no la doctrina solución—, no les fue bien en el gobierno. No me sorprende que el Frente Grande insista con el tema, porque a través de un artículo publicado en el diario "El Litoral" el 28 de junio, nos enteramos de que el Partido Comunista es fundador del Frente Grande, tal como lo dice Eduardo Barcesat. Esto no nos extraña porque el Partido Comunista siempre fue el régimen en la República Argentina. Estuvo con Braden contra Perón, aplaudió

Convención Nacional Constituyente

la revolución del 55, aplaudió la derogación de la Constitución del 49, aplaudió los fusilamientos de José León Suárez y fue el único partido no proscrito durante el proceso militar, a punto tal que algún secretario general del Partido Comunista dijo que Videla era un general democrático. (*Aplausos*) No nos sorprende la dependencia. Ayer miraban al Kremlin, ahora miran al Elíseo; a lo mejor eso significa algún progreso.

Por otro lado, como el doctor Cafiero habló de José Hernández, a pesar de que me olvidé la guitarra —se lo digo con cariño, doctor Cafiero—, y como soy hombre de la provincia de Buenos Aires voy a traer a la memoria unos versos de Atahualpa Yupanqui que en boca del peón de campo de la estancia vieja del partido de Magdalena...

—*Varios señores convencionales hablan a la vez.*

Sr. RICO.— Estos son los demócratas tolerantes.

Recordando sus pesares, dijo: "Alguna vez busqué de hacerme perdiz / para haber de ser feliz en algún pago lejano / Pero la verdad, paisano, me gusta el aire de aquí" A los hombres del MODIN nos gusta el aire de aquí, pero no nos gusta el olor a corrupción y a dependencia que tiene.

Por eso agradezco a los hombres del PJ —pido disculpas por anticipado al presidente del bloque—, porque estuve tentado de traer alguna frase de Eva Perón, cuando hablaba del asco que le daban ciertos peronistas a medias. Pero —repito— les agradezco que hayan abandonado las banderas nacionales y las banderas de la justicia social y del federalismo que hoy, con orgullo, las levanta el MODIN.

Además, debo aclarar que el MODIN se queda en este recinto para votar, porque fuimos elegidos para decir no, cosa que vamos a hacer a través del voto. No hemos provocado ningún problema en esta Convención. Por el contrario; tratamos de solucionar algunos problemas. Hoy a la mañana el bloque del MODIN estaba en este recinto al lado del doctor Alfonsín cuando todavía no había ningún convencional del Frente Grande ni del PJ. Incluso en este momento están ausentes cien convencionales. Es decir que quienes cobran la misma dieta que nosotros y que les interesa votar el Pacto de Olivos, no están presentes. Nosotros estamos acá para decir que no. Esta Constitución, a la que le estamos dando legalidad con nuestra presencia —aunque discutimos su legitimidad—, no nos impedirá llevar adelante el proyecto nacional del MODIN, porque como dijo un señor convencional del PJ, la ley no es obstáculo, porque ella pone límites para lo malo y nunca para lo bueno. Esta Constitución que hoy se quiere reformar, en este siglo le sirvió a Yrigoyen, a Perón y a Frondizi para llevar adelante un proyecto nacional, y también la usa el actual presidente para llevar adelante un modelo de dependencia y de transferencia de la riqueza argentina al extranjero. Entonces, como tenemos voluntad política de bien común, esta Constitución no nos va a impedir que nos pongamos al lado del trabajador frente al especulador, para que la riqueza no desaparezca fronteras afuera; no nos va a impedir que rompamos las relaciones carnales con los Estados Unidos, que están ahogando a América Latina; no nos va a impedir levantar la defensa de lo nacional; no nos va a impedir concretar el proyecto del MODIN, que es el bien común para todos los argentinos. Porque nos gusta el aire de aquí, no nos vamos a ir. (*Aplausos prolongados.*)

Sr. PRESIDENTE (Pierri).— Tiene la palabra el señor convencional por La Rioja.

Convención Nacional Constituyente

Sr. MENEM.— Señor presidente: mi intervención se va a reducir a efectuar unas pocas precisiones y reflexiones que se me antojan útiles a esta altura del debate. No sé si serán útiles para todos, pero es un deber moral no dejar de exponerlas.

Creo que los temas del Núcleo de Coincidencias Básicas están agotados en su tratamiento. Ya se han expuesto las razones a favor y también las que están en contra, no sólo en el debate de hoy sino en el que se produjera cuando se consideró el Reglamento.

A su vez, en su oportunidad expliqué las razones jurídicas y políticas por las cuales entendía que era legítimo votar el Núcleo de Coincidencias Básicas en la forma en que lo vamos a hacer, es decir, en conjunto. Me remito a esa exposición para no reiterar conceptos ya vertidos.

Sin embargo, deseo responder a algunas manifestaciones de ciertos señores convencionales porque aquí no han habido sorpresas ni hubo reglas de juego cambiadas, como han dado a entender.

Desde el primer momento, desde que se firma el Pacto de Olivos, desde que se sanciona la ley 24.309, desde la campaña electoral, en todos esos acontecimientos los partidos que firmaron el Pacto manifestaron cuáles eran las normas que iban a sostener en esta Convención Constituyente: que se iba a votar el Núcleo de Coincidencias Básicas, la forma en que se lo haría, cómo se votarían los restantes temas, cuáles eran los habilitados. Es decir que quien diga que se siente defraudado o decepcionado es porque no estuvo en el país o está maliciosamente faltando a la verdad. (*Aplausos*) Las reglas fueron establecidas desde el primer momento.

También me llama la atención que se insista en el argumento de la falta de legalidad. Algunos señores convencionales han cuestionado la legalidad de esta Convención Constituyente, han cuestionado la legitimidad de la ley, su constitucionalidad. Nunca he visto una contradicción tan flagrante, porque están haciendo uso de la palabra sobre la base de un título que les ha dado la propia ley que están impugnando. Pocas veces he notado que sea tan procedente para rechazar esa petición aquel principio que señala que nadie puede alegar su propia torpeza. Es como estar serruchando la rama del árbol en la cual están sentados. Si no tenía legitimidad la ley, si no era constitucional, ¿por qué se presentaron en la elección y por qué están sentados en estas bancas?

Por otra parte, algunos señores convencionales han dicho que se han sentido amordazados, y han hecho referencia a cláusulas cerrojo, a que no se les ha permitido expresarse. Me pregunto cómo es posible afirmar eso si desde antes del 25 de Mayo de este año estamos hablando de estos temas. ¿Cómo es posible que después de cien horas de debate nada más que por el tema del Reglamento, después de que 130 oradores usaran de la palabra para debatir el Núcleo de Coincidencias Básicas, y otros cien oradores se expresaran para discutir cada uno de los otros temas, donde han dicho lo que han querido, como han querido y cuando lo han querido, se afirme eso? Creo que en este recinto ningún señor convencional podrá decir que no ha tenido la oportunidad de expresar lo que ha querido. Entonces, ¿de qué mordaza hablan, de qué cerrojo? Hay un sistema de votación y eso ya lo hemos justificado, pero nadie podrá decir que no ha podido expresarse respecto de todos y cada uno de los temas.

Claro está que de la supuesta mordaza se pasó al insulto, al agravio, y este es uno de los temas que figura en el "Debe" de esta Convención Constituyente. De todos modos,

Convención Nacional Constituyente

entiendo que esa es la expresión más cabal, más genuina, es la prueba irrefutable de que los que han tenido que acudir a ese mecanismo lo han hecho porque no tenían fundamentos ni razón, porque el que tiene razón no necesita agraviar ni insultar.

Hemos escuchado excelentes exposiciones en contra de nuestra postura, pero no han tenido que recurrir al lenguaje soez y barato, ese del cual algún día se van a avergonzar cuando lean el Diario de Sesiones de esta Convención Constituyente, cuando se den cuenta de que han desperdiciado esta magnífica oportunidad que tenemos para dar a conocer nuestros pensamientos con altura, con grandeza, sin ofender a ningún otro señor convencional, funcionario o dirigente. Porque antes que nada, debemos respetarnos como personas en cualquier ocasión en que debamos cumplir con nuestro mandato.

Es cierto que esta Convención no tiene prensa favorable, como no la tuvo ni la tendrá. Por distintos motivos y legítimamente, algunos medios nunca estuvieron de acuerdo con la reforma. Y está bien, porque han defendido esa posición antirreformista, respetable. Otros están en contra porque creen que sus derechos serán cercenados o se verán afectados sus intereses. Ya se anticipa una dura polémica por el famoso tema del derecho de réplica, asunto que ya hemos tratado en el Senado de la Nación, hace varios años, dando sanción a una ley sobre un proyecto presentado por el senador radical Ricardo Lafferrière.

Hay quienes la cuestionan por falta de representatividad, como un conocido medio de circulación nacional que dice que esta Convención no es representativa porque no hay periodistas, o hay pocos. Destaco que si en esta Convención no hay periodistas o hay pocos, será porque no se han presentado, porque no militarán políticamente o porque no se han postulado dentro del partido por el que sienten simpatía.

Dicen que no hay médicos ni sociólogos. Al respecto, me tomé la molestia de analizar la composición de esta Convención Constituyente y me encontré con que es cierto que hay muchos abogados —son 148—, pero también hay 31 docentes, 15 médicos, 5 contadores, 10 comerciantes, 11 ingenieros, 6 arquitectos, 9 escribanos, 7 que se han manifestado como periodistas, 6 sociólogos. Hay de todo: nutricionista, director de cine, asesor de seguros, ama de casa, empleados, odontólogos, un obispo, que se fue, 2 químicos, empresarios. Como dije, hay de todo. ¿Cuál fue la crítica? Faltan constitucionalistas. Me pregunto, señor presidente, si para hacer una Constitución debe recurrirse a un gabinete o a la votación del pueblo.

Cuando se dice que falta representatividad porque no hay médicos o ingenieros, en primer lugar digo que no es cierto. Luego pregunto si la representatividad está dada por el título universitario o por la voluntad popular y si los profesionales aquí sentados, lo están porque son profesionales o porque los ha elegido el pueblo.

No cabe duda de que en esta Convención está representado el espectro político argentino y es, quizás, una de la más genuinas asambleas legislativas que se ha reunido en el país, porque el pueblo está realmente representado a través de todos sus estamentos, luego de elecciones legítimas que nadie ha podido impugnar porque se realizaron con la máxima limpieza. Desde luego, a algunos no les gustará, no están de acuerdo e impugnan esta Convención Constituyente. Seguramente, no tendremos buena prensa. Pero creo que estamos aquí sentados no para quedar bien con la prensa sino con el pueblo que nos ha elegido y con el que debemos cumplir. (*Aplausos*)

Por último, quiero referirme al tema de la legitimidad. Muchos de los argumentos que se han dado rozan el tema de la legitimidad de las mayorías para sancionar esta reforma constitucional.

Convención Nacional Constituyente

Cuando yo escuchaba a algunos señores convencionales que se oponían al Pacto, en algunas oportunidades me daba la impresión de que las mayorías tuvieran que pedir perdón por sancionar esta reforma, como si fuera una actitud vergonzante por la que deberían disculparse. Al respecto, expreso que afirmar que este Pacto afecta a la democracia porque se trata del acuerdo entre dos partidos impuesto al resto es, cuanto menos, una falta de exactitud y una total injusticia. El argumento es capcioso porque si bien el proceso de reforma fue impulsado por el Pacto de Olivos, luego fue institucionalizado por una ley sancionada por las dos terceras partes de los miembros de ambas cámaras del Congreso de la Nación, con lo cual se terminó con aquella vieja disputa de si era de los miembros presentes o del total de los miembros de la Cámara. Este es el primer consenso institucionalizado.

Luego está el consenso obtenido a través de las elecciones del 10 de abril, de resultados de la cual en este recinto hay dos tercios de convencionales que apoyan el Pacto por voluntad popular. Por lo tanto, lo que se diga cuestionando la legitimidad luego de estos antecedentes no tiene, a mi entender, ninguna razón de ser.

Por otra parte, por si esto fuera poco, están las acciones judiciales. Ha sido cuestionada la ley, lo ha sido el Pacto —desde antes de que se reuniera la Convención— con diferentes acciones judiciales, ante distintos tribunales. Y se lo ha cuestionado posteriormente, durante el transcurso de esta Convención. Varios señores convencionales presentaron acciones judiciales, pero hasta el momento han sido rechazadas en su totalidad.

De tal manera, señor presidente, que no se trata de la imposición de dos partidos sobre el resto sino, simplemente, del juego de las mayorías y de las minorías, esencial en todo régimen democrático.

Sartori, en su *Teoría de la Democracia*, dice que uno de los consensos posibles en una sociedad es acerca de las reglas de juego o procedimientos, los que son numerosos, como puede inferirse de la lectura de las Constituciones, cuyas normas expresan extensamente los procedimientos regulatorios del ejercicio del poder. Y una de estas reglas procedimentales, fundamental, es la que determina cómo deben resolverse los conflictos, agregando que si una sociedad política no comparte una norma de solución de conflictos, entrará en pugna cada conflicto, y esto facilitará el camino para la guerra civil.

Sartori afirma que en una democracia, ésta es la regla de la mayoría, ratificando luego que el consenso procedimental, y concretamente el consenso sobre la regla de la solución de los conflictos, es la condición *sine qua non* de la democracia. Si no se acepta el principio de la mayoría o, al menos, se le presta conformidad, lo que no se acepta es la democracia como regla.

Por supuesto, esto no significa negar a la oposición el derecho a disentir. No podrían aceptarse desde un punto de vista constitucional normas que tendieran a la extinción de la minoría, a su prohibición, a la existencia de poderes que arrasen con la división de poderes, imprescindible equilibrio que tiende a evitar el despotismo.

En un sentido similar se extiende Bobbio, quien dice que para que haya un régimen democrático, no es necesario un consenso unánime. Para que exista democracia basta el consenso de la mayoría, pero éste implica que exista una minoría que disienta.

Por lo tanto, para finalizar, es claro que tanto la declaración de necesidad de la reforma constitucional como el modo de implementarla, al contar con el consenso de la mayoría, resultan absolutamente legítimas sin que la minoría tenga argumentos serios para sentirse agraviada o menoscabada por el hecho de que en la votación triunfen las mayorías.

Convención Nacional Constituyente

Simplemente las minorías están desempeñando el rol que la democracia les tiene asignado.

Por estas consideraciones, entiendo que están legitimados todos los procedimientos, desde el Pacto de Olivos en adelante hasta llegar a la sanción de esta reforma. Por supuesto, el de hoy es uno de los tantos temas que votaremos además de los que ya aprobamos con anterioridad. En este sentido, repito lo que dije la última vez que intervine desde mi banca: cada vez que aprobamos un orden del día más, estamos demostrando que era mentira aquello de que veníamos nada más que a aprobar la reelección presidencial porque vamos a poner a la Constitución a tono con los requerimientos de la sociedad argentina de hoy y del futuro. *(Aplausos)*

Sr. PRESIDENTE (Pierri).— Tiene la palabra el señor convencional por la Capital.

Sr. ALVAREZ.— Señor presidente: en primer lugar quiero hacer notar la diferencia de clima que existe en esta Convención cuando debatimos temas sin ataduras coyunturales, que no están aferrados a disciplinas partidarias estrictas o que están desvinculados de una lógica de poder coyuntural.

¡Qué distintas son las coincidencias cuando discutimos el Defensor del Pueblo, las formas de democracia semidirecta, la cláusula de defensa del orden constitucional! Allí se juegan las coincidencias que tenemos sobre una visión de país y de sociedad y podemos delimitar, quizá con mayor claridad, el espacio de la democracia, de lo popular, de una idea por la que se ha peleado y trabajado para llegar a una concepción progresista en la Constitución, de la pelea coyuntural, las conveniencias tácticas y los forcejeos.

Como dijimos en otra oportunidad, el Núcleo de Coincidencias Básicas no pudo salir, porque así fue plasmado, del campo de lucha o de relaciones de fuerza. Esto no dio una cultura política sustantiva diferente sino, a nuestro entender, un compromiso negativo con un agravante que en este recinto se ha manifestado poco y que debe ser preocupante para todos nosotros. Debemos estar preocupados por el autismo político y social de esta Convención y por el divorcio que existe entre una dirigencia política que discute y debate un diseño institucional y la conflictividad social que cruza la sociedad argentina o la apatía, el desconocimiento y la indiferencia que sienten grandes sectores, votantes del pacto o del antipacto. Esto tiene que ser motivo de preocupación porque uno de los temas básicos que plantea el Núcleo es la consolidación de la democracia argentina y las crisis de gobernabilidad de las democracias no tienen que ver solamente con la incapacidad de pactar sino con el vacío social, la apatía, la indiferencia, la privatización de las conciencias y con la brecha que se va ampliando entre lo que se piensa como lógica estrictamente política, como esfera de la política y lo que pasa afuera como esfera de lo social.

No es casual que en los últimos cuarenta y cinco días haya habido una marcha federal que pasó cerca de la Convención y que mañana haya un paro general en la Argentina. No se trata de definir cuál es la posición de cada uno sino que la preocupación está centrada en la distancia real de las cosas llamadas concretas a los armados institucionales, para que las construcciones institucionales no sean vividos por el imaginario social como cáscaras vacías o reglas de juego que usufructúan solamente los que participan en ese juego.

Considero que esto es muy importante tenerlo presente considerando que el debate que exigíamos, o sea la construcción de consensos sociales en torno a un Núcleo de

Convención Nacional Constituyente

Coincidencias Básicas más ambicioso, no encorsetado en la coyuntura y en el forcejeo del qué quiero yo, qué quieres tú y la negociación viendo cuál es el término medio de lo que quiere uno u otro partido.

El núcleo de coincidencias al que aspirábamos era un debate profundo sobre la institucionalidad en un momento como este, en el que el mercado se puede empezar a comer a la democracia y donde el decisionismo técnico está acotando y estrechando los espacios de consenso de deliberación.

Entonces, tenemos dos mundos: el de la Convención, que debate nuevas formas de participación, nuevos espacios de deliberación y otra distribución de poder; y un mundo concreto, circunstanciado por un poder que se ejecuta cercenando y achicando los espacios de la deliberación, el diálogo y la concertación.

La madurez política de la dirigencia en la Argentina no implicaba que debía solamente pactar una reforma parcial de la Constitución. El desafío primario de la dirigencia política es justamente la revalorización social de la política y la capacidad para reconstruir un entramado político que equilibre nuevamente la ecuación de poder que en nuestro país está seriamente sesgada e inclinada hacia la decisión de los que hoy tienen más recursos de poder.

Entonces, en un proceso de modernización que tiene mucha exclusión social y que genera un proceso peligroso de concentración de poder, la demanda era otra, es decir, recuperar la capacidad de la política para definir las reglas de juego de un modelo de crecimiento, equidad y justicia social distinto al que estamos viviendo hoy.

Actualmente la política está subsumida en el espacio del decisionismo técnico. No alcanza con enojarse con el ministro Cavallo porque es una mentalidad autoritaria. Se está alimentando desde el poder; se está alimentando como cultura del poder, esta idea de que un país, enfrentado a transformaciones profundas, en este caso de carácter liberal o neoconservador, necesita de decisiones eficaces que transgredan y vulneren la deliberación o la existencia de instituciones, en nuestro caso el Parlamento.

He ahí la contradicción: Parlamento obviado. Pero las demandas sociales que existen en la Argentina, cuando se movilizan, van al Parlamento nacional; van a pedir respuestas al Congreso de la Nación. Entonces, en función de ese nuevo escenario político y social y de la necesidad de reconstituir la política como valor social, era preciso un debate profundo sobre qué tipo de institucionalidad necesitamos los argentinos.

No era sólo el debate presidencialismo-parlamentarismo o semipresidencialismo-semiparlamentarismo. Había un debate anterior; un debate que debe ser el eje y el centro de las preocupaciones de los que queremos tener, en nombre de la democracia y de los intereses de una sociedad integrada y de un proyecto inclusivo, la capacidad de reconstruir la autonomía para fijar reglas de juego al tipo de sociedad y al modelo de país que se están desarrollando aquí en estos tiempos. Entonces, ahí sí había que plantear una revalorización del tema parlamentario, porque ahí se juega la suerte de la credibilidad de la dirigencia política argentina.

La democracia se ha vaciado. Dicho de otro modo, hemos perdido calidad democrática, porque el esquema ha sido el de un presidente fuerte; fuerte para satisfacer ciertas demandas y débil e insensible para satisfacer otras; pero se trata de un presidente fuerte con un Congreso que, hegemónico y dominado por una mayoría circunstancial, ha colaborado —consciente o inconscientemente— en el vaciamiento y en la incredulidad que la gente siente por nuestros órganos parlamentarios.

Convención Nacional Constituyente

¿Para qué sirvió en la Argentina el presidencialismo fuerte? ¿Nos garantizó la democracia? ¿Nos garantizó un proyecto de sociedad equitativa? ¿Nos garantizó capacidad de pulsar con los sectores que tienen más recursos de poder?

El esquema de presidente fuerte y parlamentos débiles es el que termina haciendo que la gente cada vez se aleje más de la representación política y que cada vez más apele o demande una idea de democracia de negativa, de democracia sin diálogo, sin debate, sin deliberación.

Creo que este Núcleo de Coincidencias Básicas no ha discutido este tema; no ha dado el debate que tenía que dar en la Argentina de hoy. ¿Por qué? Porque es un compromiso defensivo y negativo de un poder avasallante que dice: "Mi único objeto de deseo es la posibilidad de mantenerme en el poder", y otro partido u otro poder debilitado —que justamente sale debilitado de las elecciones— que se pregunta "cómo paramos, cómo frenamos, cómo hacemos para poner límites a este poder avasallante, cuyo único objetivo —cuyo objetivo central, dominante o determinante— es la posibilidad de la reelección del presidente."

¿Cómo se puede construir un Núcleo de Coincidencias Básicas distinta si el acuerdo es entre esta fuerza en avance y esta otra fuerza en retroceso, dividida, donde muchos de sus principales dirigentes tienen una posición pública absolutamente crítica al Pacto? Digo esto porque he leído hace poco declaraciones de un prominente dirigente de la oposición que decía: "No sé cómo compañeros o correligionarios míos pueden votar esta barbaridad del Núcleo de Coincidencias Básicas".

Esto no lo quiero decir en desmedro de los partidos que firmaron el Pacto. Lo que quiero sacarle a este Núcleo de Coincidencias Básicas —a este Pacto— es el sentido de generosidad histórica; el sentido de renunciamento; el sentido que se cedió para salvar a la Nación y a las instituciones.

¿Saben por qué? Porque si ese fuera el sentido, sin duda debió haber estado y debería estar hoy encarnado en la conciencia de muchos argentinos. Si caminamos las calles de nuestro país o cuando volvemos a nuestros hogares sábados y domingo hablamos con la gente, nos daremos cuenta de que el razonamiento, el sentido común de la sociedad, no tiene esta percepción. Entonces, esto sí es una doble negatividad: primero, por creer que estamos resolviendo institucionalmente los problemas centrales de los argentinos; segundo, porque más allá de que la voluntad popular se expresó, todos sabemos que la consolidación de la democracia no pasa solamente por el hecho de que la gente vote cada dos o cuatro años, en un referéndum, en un plebiscito o en la elección de constituyentes.

Todos los que estamos aquí sabemos que la fortaleza de una democracia no pasa estricta o suficientemente por el voto; sabemos que se necesita una sociedad más entusiasmada; que se necesita reconstruir un horizonte de sentido; que se necesita salir de los miedos para construir de nuevo un proyecto de comunidad nacional. Porque sabemos que lo que está en crisis hoy no es la institucionalidad: lo que está en crisis es el sentido de pertenencia a un proyecto colectivo, aun pluralista, aun con diferencias pero, en definitiva, un proyecto colectivo.

Señor presidente: este Núcleo de Coincidencias Básicas, fruto de este compromiso negativo, consolida lo que se llamó aquí el núcleo del Núcleo: una fórmula tremendamente peligrosa. Porque no hay país que combine el presidencialismo, la reelección, la facultad de dictar decretos de necesidad y urgencia y la legislación delegada; no existe. No existe ningún

Convención Nacional Constituyente

país, ninguna democracia plena, consolidada en el tiempo, que pueda juntar o combinar estos ingredientes.

Entonces, vamos a estar dependiendo del modo particular de gestionar que tenga un presidente y no de un sistema que nos garantiza mejores decisiones democráticas. Estamos dependiendo de la modalidad que tengan los presidentes que en el futuro gobiernen en la Argentina.

Si hay un presidente con sesgo o tendencia autoritaria, este Núcleo —y a nadie le debe quedar la menor duda— fortalece la tendencia autoritaria.

El señor convencional Maqueda seguramente dirá: "Le pusimos un colchón." "Acolchonamos la arbitrariedad y la discrecionalidad presidencial, porque ponemos un fusible entre el Poder Ejecutivo y el Parlamento." "Ponemos a un secretario favorito o ponemos a un hombre de confianza que vaya al Parlamento a amortiguar las decisiones arbitrarias del Poder Ejecutivo." Pero el presidente puede cambiar a ese secretario favorito; el señor presidente no va a tener ningún problema con él, máxime cuando nos enteramos de que ese favorito no es Jorge Yoma sino Eduardo Bauzá.

—*Varios señores convencionales hablan a la vez.*

Sr. ALVAREZ.— Este Núcleo de Coincidencias Básicas le permite al presidente manejarse en el mismo esquema de poder en el que ha venido haciéndolo hasta hoy. Solamente lo limita en algunas tareas administrativas que, de hecho, realizará el ministro favorito o el coordinador del gabinete.

Entonces, ese ministro coordinador no genera una complementación de los poderes; no ayuda a legitimar la actividad del Congreso, y genera un mecanismo que está bien que sea *sui generis*, que sea argentino; pero en este momento de la globalización de las decisiones económicas me parece que no podemos definir, de un modo particular, un sistema tan propio que casi no tiene referencias internacionales.

Valoro y reivindico el particularismo, pero creo que ese particularismo de los decretos de necesidad y urgencia y del ministro coordinador no se corresponde con un particularismo que haya surgido como consecuencia del avance de la cultura política de los partidos mayoritarios. ¡Esto ha surgido como una necesidad!, y lo que ha surgido como decretos de necesidad y urgencia es lo único que pudo hacer uno de los partidos para limitar la facultad del presidente para dictarlos.

Tienen que reconocer que no están contentos y que nadie puede sentirse satisfecho de cómo ha sido concebido el tema de los decretos de necesidad y urgencia en esta Convención Constituyente. En los pasillos, nos ofrecieron la fórmula italiana: "Estamos luchando para que salga la fórmula italiana." Entonces dijimos: ¡qué suerte!, van a conseguir la fórmula italiana. A los dos días nos manifestaron: "Estamos luchando por la fórmula española." Dijimos, ¡qué suerte!, por lo menos la fórmula española. Pero llegaron a la "fórmula Bauzá". Llegaron a la fórmula criolla que nos impide saber qué pasa luego de que el ministro coordinador someta a la consideración del Congreso de la Nación los decretos de necesidad y urgencia. ¡Caso inédito!: los reproducimos en un proyecto de ley, donde los decretos de necesidad y urgencia quedarán atrapados en las relaciones de fuerza circunstanciales que se den en la Cámara de Diputados.

Todo lo que no pudimos resolver positivamente, todo lo que no pudo ser un avance en

Convención Nacional Constituyente

la concertación para lograr un consenso en serio, lo trasladamos a la Cámara de Diputados, y todos sabemos cómo salen los temas hoy en ese cuerpo.

No se debatía en torno de lo que más convenía para consolidar las instituciones. Se pulseaba para ver quién podía incidir en las cuotas de mayor o menor peso relativo de acuerdo con los textos que habían sido definidos. Pero éste no es el marco para una discusión institucional como el que se merece una democracia en transición. No es el marco que habilita a los discurso grandilocuentes para decir que "hemos salvado a las instituciones", o que "esto no es para nosotros, sino para nuestros hijos." Tampoco se habilitan los discursos de la generosidad histórica, porque nos debemos dar cuenta de que si esta Convención tiene poca credibilidad social y poco consenso social, no debemos acrecentar ese escaso consenso social con el doble discurso.

Todos saben cómo empezó esto. Todos saben que esto tuvo que ver con la vocación, la voluntad, la ambición y el deseo del presidente por ser reelecto, lo que es lógico. Pero esto nos lleva para atrás; no nos lleva hacia adelante. A este presidente le estamos dando la posibilidad de gobernar el país durante diez años, al colocar una cláusula de excepción. Buscamos reglas de juego parejas para todos los argentinos, pero empezamos incluyendo en la Constitución Nacional una cláusula de excepción, donde le reconocemos al presidente un mandato de seis años como si fuera de cuatro. Estamos atentando contra el principio de igualdad ante la ley.

Esto tuvo que ver —y a eso fue a lo que me referí— necesariamente con esa obsesión. No transformemos ahora la obsesión en virtud, porque el debate que debíamos darnos era definir cómo reconstruimos la credibilidad, el prestigio y la inserción social de una dirigencia política de este país que tiene, nada más y nada menos, que la responsabilidad de consolidar la democracia argentina.

Nos plantearon también que otro de los objetivos supremos de esta reforma era la transformación integral del Poder Judicial; era conseguir algo que en la Argentina nunca se había dado: la tentación de todos los gobiernos por contar con un Poder Judicial dependiente y subordinado.

Así es como llegamos al tema del Consejo de la Magistratura que, como órgano del gobierno del Poder Judicial, no puede definir quién elegirá a los jueces y en qué proporción se hará, porque todo también quedará librado a lo que disponga la ley.

La Constitución determina concreta y detalladamente cómo funciona la Cámara de Diputados. Cuando define los distintos poderes, se puede observar que se trata de una Constitución con un grado de rigidez importante. Ahora, cuando defina las aristas del gobierno del Poder Judicial, la Constitución se va a convertir en flexible, porque no existió acuerdo para determinar la conformación del Consejo de la Magistratura. Y si su conformación va a ser motivo de una ley a considerar en el Congreso, ya sabemos cómo se va a discutir quién lo compondrá y cuál será la cantidad de miembros que tendrá ese Consejo.

Nada ha cambiado de lo que discutimos en la sociedad antes del 10 de abril. Es verdad que han sido muchas horas de importantes debates. Pero no podrá decirse que de parte de nuestro bloque no hubo compromiso, responsabilidad y respeto.

No vinimos a hacer política espectáculo (*risas*), vinimos a trabajar por la mejor Constitución posible. No sé dónde estuvieron los que se ríen, no sé si estuvieron en las comisiones con cada uno de los miembros del bloque del Frente Grande que trabajó como el que más para que surgiera la mejor Constitución.

Convención Nacional Constituyente

Desde el 10 de abril nada ha cambiado. En ese momento, le dijimos a la sociedad que íbamos a enfrentar al Pacto de Olivos, que nos íbamos a oponer a esta idea limitada y restringida acerca de lo que es el consenso y el acuerdo en la Argentina y que íbamos a enfrentar la obsesión del presidente por su reelección.

Después de mucho tiempo, tras muchas horas de debate, el Frente Grande se va a retirar en el momento de votar el Núcleo de Coincidencias Básicas... (*Aplausos*)

—*Varios señores convencionales hablan a la vez.*

Sr. ALVAREZ.— ...porque no queremos legitimar con nuestra presencia...

—*Varios señores convencionales hablan a la vez.*

Sr. ALVAREZ.— ...un pacto que tiene visiones distintas de parte de los pactistas. Hay una visión optimista —que respetamos— y una demostración práctica. Cuando discutimos cosas que tienen que ver con el mediano plazo y con el modelo de sociedad a construir, muchos hombres de los que estamos aquí, pertenecientes a distintos partidos, hemos coincidido. Ello demuestra que cuando debatimos cuestiones que no son víctimas de la coyuntura o que no tienen que ver con la conveniencia del poder, nos ponemos de acuerdo para lograr una Constitución más progresista para el conjunto de los argentinos.

Por ello, en el momento de votar nos vamos a retirar del recinto, porque el 10 de abril dijimos a la gente que este pacto no ayuda a consolidar la democracia, que refuerza la autoridad y el poder presidencial, que no ayuda a vincular a la dirigencia política, a la institucionalidad, con la conflictividad social de la Argentina.

—*Ocupa la Presidencia el señor presidente de la Convención Nacional Constituyente, doctor Eduardo Menem.*

Sr. ALVAREZ.— Por todo lo expuesto, con el dolor de no haber sido protagonistas de una Constitución que nos abarcara a todos, adelantamos que vamos a seguir trabajando por aquellas cosas que les interesan a los argentinos, es decir, por la institucionalidad, pero —sobre todo— por la democracia, el crecimiento, el trabajo, la educación y por algo que no se nos puede escapar y que está muy ausente en esta Convención: por la justicia social. (*Aplausos*)

Sr. PRESIDENTE.— Tiene la palabra el señor convencional por Buenos Aires.

Sr. ALFONSIN.— Señor presidente: es muy claro que una Constitución no es simplemente un texto sino también una práctica compleja y, para ella resulta fundamental su interpretación. Para realizar esta interpretación es importante conocer la intención del legislador, en este caso de los señores convencionales constituyentes y particularmente de nuestro bloque, la Unión Cívica Radical.

Por ello, es necesario ser muy preciso en la definición de las ideas que tuvimos en

Convención Nacional Constituyente

cuenta al apoyar este Núcleo de Coincidencias Básicas. Esta es la razón que me lleva —con la autorización de la Presidencia— a dar lectura de cuál es la intención del bloque de la Unión Cívica Radical al firmarlo.

“En primer lugar, es nuestra intención principal atenuar el presidencialismo y desconcentrar las facultades del presidente. Por ello —a nuestro criterio— cada vez que exista una duda acerca del alcance que haya que otorgar a las cláusulas que estamos sancionando, la duda debe ser resuelta interpretando de la manera más restrictiva posible las facultades presidenciales. En especial, deben interpretarse de forma restringida y con el más cuidadoso escrutinio las facultades del Poder Ejecutivo de dictar decretos de necesidad y urgencia, el ejercicio de las facultades de legislación delegada y la facultad para promulgar parcialmente las leyes.

“Cuando exista alguna duda interpretativa entre las facultades del presidente y del Congreso, los jueces y demás intérpretes —a nuestro juicio— deberán dar prioridad a la solución que privilegia al Congreso, ello puesto que la intención de estas reformas es fortalecer al Poder Legislativo para establecer un nuevo equilibrio de poderes.

“Toda norma que pueda implicar alguna limitación a la independencia del Poder Judicial, a la independencia e imparcialidad de la composición del Consejo de la Magistratura y de la independencia y de las facultades de la Auditoría General de la Nación, aunque no contradiga el texto que sancionamos, debe considerarse que vulnera el espíritu de la Constitución y contradice la intención del constituyente. Por el contrario, las facultades del Congreso en el control del gobierno deben interpretarse ampliamente.

“Se debe tener presente que nuestra intención al sancionar estas reformas tiende a evitar la degradación de la democracia y de las instituciones que ponía en peligro nuestra República a través de la institucionalización del modelo de democracia delegativa.

“Dicho modelo se caracteriza por una enorme concentración del poder político en el Ejecutivo y por la idea de que por medio del sufragio se delega al presidente el derecho de hacer todo lo que le parezca adecuado.

“Dicha concentración de poder distorsiona la representatividad y el sistema de separación de poderes, y debilita el control de la validez y legitimidad de las acciones del Ejecutivo por parte de los otros poderes del Estado.

“La reforma que defendemos apunta a revertir esta situación. Nuestra concepción se fundamenta en la convicción de que la política debe tener una base ética y que el poder debe ejercerse con legitimidad. Aspiramos a fortalecer las instituciones para fortalecer la democracia.

“No puede quedar duda alguna de que las propuestas que estamos analizando tienden a construir la base de una nueva y más amplia democracia al crearse nuevas instituciones que aseguren un mejor equilibrio entre los poderes y desconcentren las facultades presidenciales. A modo de ejemplo podemos afirmar que la creación de la figura del jefe de gabinete de ministros con responsabilidad parlamentaria desconcentra el poder presidencial, destraba bloqueos entre los poderes y genera válvulas de escape a situaciones de crisis; que la elección directa del presidente, los senadores y el intendente de la ciudad de Buenos Aires amplía la legitimidad democrática; que la modificación del sistema de selección y nombramiento de los jueces, y la constitucionalización del Ministerio Público y de los organismos de control de la administración pública tienden a mejorar los mecanismos de control del poder.

Convención Nacional Constituyente

“Nuestra intención con estas reformas es también la de fortalecer al federalismo. Al limitar las atribuciones presidenciales para ordenar la intervención federal y al modificar el Senado se establecen organismos y mecanismos más aptos para la defensa de las autonomías municipales.”

Esto en cuanto a lo que pueda servir como interpretación el día de mañana de la reforma que estamos sancionando en esta Convención Constituyente.

Pero aquí se ha dicho —yo diría que casi se ha imputado— que esta Convención no se ocupa de la justicia social y de la realidad que vive la Nación, que estamos en una actitud que pareciera esquizofrénica, como encapsulados en una burbuja, mientras que saliendo a la calle se perciben los problemas sociales, las injusticias, sin tener en cuenta —seguramente por alguna tendencia demagógica— que hay distintos momentos políticos. El momento constitucional es un momento político y tiene una naturaleza especial. El momento legislativo es otro momento político y tiene una naturaleza distinta.. Seguramente, a ninguno de los señores convencionales se le puede ocurrir que a través de una cláusula de la Constitución vamos a modificar lo que el gobierno tiene derecho y posibilidades de hacer porque tiene más diputados y más senadores que los otros partidos. (*Aplausos*)

Desde luego que no coincidimos. Desafío a cualquiera de los señores convencionales presentes a que señale cuál ha sido el partido que con más fuerza ha llevado adelante su rol opositor, siempre con una posición constructiva. Desafío a cualquier señor convencional a que me diga quién ha sido el que con mayor fuerza ha buscado una actitud convocante, de modo que todos podamos encontrarnos en la Argentina para consolidar una democracia que tenga ese contenido social que se busca y que se pide. Evidentemente, resulta imposible lograrlo en este recinto. No estamos para eso. En todo caso sí estamos para crear las condiciones que permitan actuar con mayor libertad y seguridad jurídica, espaciando los riesgos del autoritarismo y de la pretensión hegemónica. Estamos acá para brindar instituciones mejores a los argentinos.

Creo que estamos cumpliendo nuestro propósito, y la prueba de ello es que cada vez se observan menos argumentos que contradigan los nuestros en defensa de los objetivos que nos hemos fijado. En una actitud demagógica, hay quienes se escapan del debate para pretender lo imposible: que en el seno de esta Convención Constituyente resolvamos los problemas del paro, de los salarios o de la falta de defensa de la educación pública. (*Aplausos*)

Señor presidente: vivimos en Occidente. Es decir, somos parte de una civilización que se basa en creencias fundamentales y en los principios de la libertad, de la tolerancia y de la disparidad. Sin duda alguna, una de sus mayores creaciones ha sido la democracia. Pero tal vez su virtud primordial sea la posibilidad de cuestionarse a sí misma. Desde luego que no podemos enorgullecernos de que esto se haya cumplido acabadamente y siempre. Basta recordar el holocausto y las diversas dictaduras que desataron la última guerra mundial. Pero estamos acostumbrados a analizar la realidad no como algo inmutable y sacrosanto que no puede modificarse. Por eso, en Occidente no miramos a esa realidad como algo inmutable; consecuentemente, el cambio no nos parece necesariamente algo catastrófico. Desde luego, estamos incorporando normas nuevas y parece mentira que escuchemos de parte de quienes se dicen progresistas que nos arriesgamos, porque resulta que por la globalización de la economía pareciera que los argentinos no podemos introducir normas que den ejemplo al mundo de la forma en que podemos vivir en democracia y desarrollar principios

Convención Nacional Constituyente

fundamentales de ese sistema, con un sentido autóctono y nuestro, pero adecuando la experiencia de otros países a nuestra propia realidad.

No vemos el cambio como peligroso, y esta es la virtud que en estos momentos se expresa con claridad en Occidente. Pero puede suceder que por ahí fallen los esquemas interpretativos y ese cambio tome una dirección perversa. No estamos tan lejos de esa posibilidad, cuando vemos cómo ha avanzado en el mundo como una mancha de aceite el neoconservadorismo, cuando vemos de qué forma aparecen de nuevo los nacionalismos en el mundo, cuando observamos que diversos países democráticos de Europa hacen renacer concepciones *fascistas* que pasan a la xenofobia, como se observa en Italia, en Francia y en España.

Quizás, frente a esa falla, frente a tanta cosa nueva, frente a tanto sacudimiento, frente a la revolución del 89 en Europa, frente a quienes preconizaban la muerte de las ideologías y llegaban a hablar del fin de la historia, sea necesario que nosotros, acá en la Argentina, porque formamos parte del todo global de que se hablaba, nos demos instituciones que aseguren con mayor fuerza la libertad de los argentinos y que afiancen la seguridad jurídica. En fin, nos demos instituciones que permitan que la regresión no le toque a la Argentina. (*Aplausos*)

Sabemos que el hombre en cualquier lugar donde esté —perdonen la reminiscencia "teihardiana"— lucha siempre por llegar al punto omega. El hombre sigue un camino de perfeccionamiento, y allí donde esté lucha y se levanta para procurar encontrar soluciones a los problemas vinculados con su dignidad esencial. Lucha por obtener lo que sabe que le falta para asegurar esa dignidad fundamental. Por eso, esta concepción tuvo importancia para la revolución del 89. Allí se levantaban los pueblos, donde aparentemente tenían lograda la libertad igualitaria que teorizara Marx y sus discípulos, en procura de la libertad que teorizaran Locke, Montesquieu y otros. En nuestra región, donde por lo menos en los textos legales están aseguradas esas otras libertades, los pueblos se levantan y seguirán luchando para obtener una sociedad más justa y más igualitaria.

Es el convencimiento de la Unión Cívica Radical que esta Constitución será el instrumento fundamental para que esa lucha se acelere. (*Aplausos prolongados. Varios señores convencionales rodean y felicitan al orador.*)

Sr. PRESIDENTE.— Tiene la palabra el señor convencional por Entre Ríos.

Sr. ALASINO.— Señor presidente: quienes de un lado o de otro, vienen señalando una serie de falencias en el Núcleo de Coincidencias Básicas, critican —entre otras cosas— su hibridez. En esto han coincidido los señores convencionales de la UCEDE, del Frente Grande, de los partidos provinciales y del MODIN, sin pensar que quizá nuestro sistema actual tiene una notable hibridez. No por eso estoy en contra de este término, sino simplemente porque quiero precisar que a veces los sistemas puros —la Suecia, entre comillas— existen tal vez en la ficción.

La Constitución de 1853, como ya lo he manifestado en este recinto, admite un sistema presidencialista —y así lo han señalado varios señores convencionales con mayor precisión—, distinto quizá del de su prototipo, el de Estados Unidos. Quién sabe por qué casualidad —como dice Loewenstein— se dan tantas cosas en ese país; tal vez se deba a que

Convención Nacional Constituyente

el sistema presidencialista tipo ha funcionado allí de esa forma por obra de la Providencia o por suerte.

Lo cierto es que en nuestro sistema el presidencialismo viene acompañado por una figura, la de los ministros que, como ya expresé aquí, es totalmente novedosa y argentina o, si se quiere, reconoce una influencia chilena, pero que evidentemente tiene que ver con el derecho patrio o el derecho de Sudamérica.

De todas las críticas orientadas en esta dirección, voy a tomar como referencia la que para mí fue el discurso racionalmente mejor estructurado, el del señor convencional Auyero. Comienza diciendo que la primera observación que apunta es que este dúo que informó el dictamen de mayoría, los señores convencionales García Lema y Paixao, dan explicaciones distintas. Manifiesta que mientras el primero habla de atenuación del sistema presidencialista, el segundo hace referencia a la aproximación al sistema parlamentario.

¿Cómo es esto? Ello es posible porque esta estructura híbrida que hemos armado —híbrida en el sentido de que está compuesta por elementos de distinta naturaleza— tiene su percepción política según desde qué punto de vista se mire. No tengo dudas de que el señor convencional García Lema lo enfoca desde el peronismo, desde el proyecto nacional, y quizá el señor convencional Paixao lo hace desde las enseñanzas del doctor Nino.

Pero lo cierto es que, se lo mire de uno u otro lado, la estructura que se arma es —y en esto comparto la opinión de quien me precedió en el uso de la palabra— una propuesta de nuestro actual derecho patrio, que intenta atender las necesidades del nuevo derecho.

Cuando era estudiante en Córdoba teníamos discusiones con los compañeros. Nos planteábamos cómo durante muchos años no había habido una estructura jurídica que suplantara el artículo 1197 del Código Civil; cómo no se había armado una estructura jurídica que redefiniera el contrato o cómo nos podíamos manejar con estructuras jurídicas que eran el fundamento del derecho privado y que tenían tantos años.

Evidentemente ese nuevo derecho poco a poco ha debido empezar a atender las realidades. El de hoy no tiene características distintas; es mucho más complicado porque necesariamente tiene que integrar distintas opiniones. Es un derecho que la mayoría de las veces deberá ser pactado. Por eso, quizá en esta etapa tendrán más importancia los políticos o los diplomáticos que los juristas. Se trata de un derecho que descansará mucho más en el principio de la regulación que en el de la autoridad. Estas características están presentes en esta reforma, porque —quírase o no— forman parte de la realidad.

Vamos a pagar todos los costos políticos de esta reforma. Pero cuando ella funcione —porque es nuestro compromiso que así suceda; y estoy seguro de que además tendrá un alto nivel de consenso—, cuando la descentralización se implemente, cuando se aumente la participación popular, cuando funcionen nuevos controles, cuando se fortalezca la presencia del Congreso, cuando se afirme la independencia del Poder Judicial, muy pocos se van a acordar de la forma en que se votó o en que se arribó a esta conclusión. Y tal vez van a comenzar a disfrutar de los beneficios de la reforma. Es lo que en política internacional se conoce como "la doctrina Sinatra"; es decir, las cosas se hacen a la manera de cada uno.
(Risas)

García Márquez, con esa gran capacidad latinoamericana que tiene, le hace decir a Bolívar, cuando éste avanza en la revolución en América del Sur, y mientras que los europeos, fundamentalmente los ingleses, le exigen que apure los tiempos y que arme y organice una república más moderna con las instituciones que están funcionando en Gran

Convención Nacional Constituyente

Breñaña —ya un poco fastidiado con esa actitud—: "Déjenos vivir nuestra Edad Media". Le está diciendo el líder, el padre de la libertad americana, que todos los pueblos tienen su propio camino que recorrer y sus etapas en la historia.

Por eso, señor presidente, creo que son válidas algunas críticas formuladas por el señor convencional Carlos A. Alvarez, pero por allí se acumulan dos cosas que no son acumulables, al menos en el análisis. Una cosa es la política constitucional y otra, la política normal. Alguien dijo que ésta era mucho más sucia, porque es la que resuelve a diario cómo superar los conflictos e inconvenientes cuando tenemos que gobernar. En cambio la política constitucional es la que se vincula con las utopías, con lo que debería ser. Y esta política constitucional tiene sus riesgos, ya que si nos olvidamos de que una utopía es justamente eso y pensamos que es un contraproyecto que se puede oponer a la realidad todo lo que se compare con ello resultará malo. El riesgo es que así entramos sin querer en una actividad de transitoriedad; nada es definitivo. Si todo es transitorio y pasamos de un sistema a otro permitimos entonces que el autoritarismo se instale como forma de superar esa transición.

Es bueno cuando alguien habla de las utopías como ideales a los cuales se debe aspirar, pero hay que tener bien en claro que la Suecia —entre comillas— solamente existe en los libros, no en la realidad. Si contraponemos un proyecto utópico a la realidad siempre mantendremos un disvalor permanente con relación a esta realidad que pretendemos transformar.

La ley de convocatoria partió, a mi juicio, de una deficiente metodología pues — como apunté hace algunos instantes— se habló de atenuación del sistema presidencialista para referirse a uno de los temas y no al todo en su conjunto. El señor convencional Maqueda señaló bien que la totalidad de los temas que integran el Núcleo están vinculados con la atenuación del sistema presidencialista —incluso la supresión del requisito de confesionalidad por parte del presidente de la Nación, que descansa en una discriminación que queremos evitar porque privilegia a un sector sobre otro—, como el jefe de gabinete, la nueva integración del Senado, el *ballottage*, la autonomía de la ciudad de Buenos Aires, la regulación de los decretos de necesidad y urgencia, la legislación delegada, la creación del Consejo de la Magistratura, el sistema de designación de los jueces de la Corte Suprema de Justicia de la Nación o lo que atañe a la intervención federal. Todas estas cuestiones estaban hasta el presente vinculadas con atribuciones del presidente de la Nación y hoy están siendo recortadas.

Por otra parte, no quiero que en el Diario de Sesiones quede un error producto quizás de la facilidad que tiene mi amigo y compañero el señor convencional Alvarez para comunicar sus ideas. El régimen de los decretos de necesidad y urgencia que adoptamos es el del sistema español; no es el llamado sistema Bauzá. Es cierto que discutimos mucho acerca de cuál de los dos sistemas íbamos a adoptar, si el español o el italiano. Además, las limitaciones que en este aspecto se estipulan en razón de materia están tomadas textualmente de la Constitución española, a las que se ha agregado la vinculada con el sistema electoral. De manera que nuestra propuesta apenas incluye un tema más que la enumeración que trae la Constitución española.

También es cierto que estamos creando un híbrido, y no tenemos que avergonzarnos por ello. Digo esto porque ya tenemos un sistema híbrido. Hemos tomado ahora instituciones del sistema parlamentario y queremos traerlas para su adopción. Tomamos del sistema parlamentario nuestra propia versión del primer ministro, lo que se vincula con los decretos

Convención Nacional Constituyente

de necesidad y urgencia, los mecanismos semidirectos de gobierno y además una especial forma de encarar el tema del Consejo de la Magistratura. Hubo algunos elementos que no adoptamos, pero sí agregamos otros a este sistema presidencialista porque aspiramos a crear nuestro propio sistema y porque la realidad nos impone dar respuesta a algunos requerimientos.

No es malo un sistema híbrido o, como decía el señor convencional Auyero, remendado. No me gusta esta última expresión porque si la analizamos implica algo así como sanear lo viejo. Quizás también sea así porque debemos convenir en que tenemos una Constitución vieja. Justamente por eso venimos a traer algunos elementos que intentan atender esta realidad y modernizarla.

Voy a permitirme leer una cita. Dice así: “En la tarea política del país al más alto nivel intervienen dos instancias: la conducción política y la político-administrativa... Además, el mundo interdisciplinario en que ya se vive exigirá una conducción de lo externo que reclamará crecientemente la acción presidencial. La conducción política superior debe estar siempre en manos del presidente de la Nación como cuestión originaria y exclusiva. Para ello y en cuanto tiene relación con el Congreso de la Nación, necesita un vicepresidente en los términos que actualmente prevé la Constitución Nacional.

“Además la conducción del sector político-administrativo exige coordinación en la acción ministerial. Cada ministerio debe ser concebido como un ámbito de específica responsabilidad pero la instancia político-administrativa es, intrínsecamente, interdisciplinaria. Para ello el presidente de la Nación necesita la cooperación de un funcionario encargado de la coordinación ministerial. Este coordinador puede ser un primer ministro dependiente, directamente, del presidente de la República.”

Esta cita, señor presidente, corresponde a Juan Domingo Perón. (*Aplausos*) Por eso es válido que nuestro miembro informante analice estos temas desde el punto de vista de Perón y que frente a esta cuestión hagamos una serie de consideraciones.

El tema del ministro coordinador lo abordé personalmente hace cinco años y fue motivo del trabajo final que presenté ante esta Universidad del Litoral para acceder al título de doctor en Leyes. Ese trabajo partió de aquella cita de Perón, en donde él definía al ministro coordinador y decididamente lo mantenía en un sistema presidencialista.

Para que un gobierno alcance efectividad debe tener dos cosas: especialización y coordinación. Muchas veces el político que está al frente de la cuestión administrativa todos los días —tanto en la Nación, como en una provincia o intendencia— debe actuar en forma inmediata, encontrándose muchas veces con dos inconvenientes: no tiene toda la información que necesita para resolver ni tampoco puede utilizar —por la urgencia que requiere la acción— una racionalidad ilimitada, es decir, está cercado por las realidades del momento que lo obligan a decidir.

Por ello, el peso de la decisión que soportan quienes están al frente de los órganos ejecutivos obliga necesariamente a prever una función que permita descargar o al menos coordinar la interdisciplinaria acción de gobierno. Si cada ministro es responsable del ámbito específico que le asigna la Constitución, la instancia político administrativa es necesariamente interdisciplinaria, y actualmente se sintetiza también en la figura del presidente. Esa instancia que ahora se intenta establecer de una forma distinta tiene que redundar en beneficio del funcionamiento del gobierno.

En primer lugar, me hubiera gustado que esto se conozca como una descentralización

Convención Nacional Constituyente

del Poder Ejecutivo, y no como se lo ha denominado en la ley de convocatoria. Esta instancia de diálogo entre dos funcionarios con poder real aumenta la capacidad de reacción del gobierno, flexibiliza el tratamiento de las cuestiones y fortifica la capacidad de decisión.

En este esquema que venimos a proponer, el presidente tiene la dirección política y general del gobierno, y el ministro coordinador aplicará las políticas generales y atenderá las políticas particulares que resuelva en cada ámbito específico el presidente. Cuando hablamos de control en la democracia, estamos haciendo referencia a las características que tiene desde el punto de vista interórgano e intraórgano.

Con esta incorporación que hacemos del voto de censura en el Parlamento, estamos dando un control distinto, de otro poder, al Ejecutivo. Esto, guste o no, parezca apto o no y más allá de que crean que funcione o no, es la correlación del voto de censura.

En relación a esta figura, que es la más novedosa y que de alguna manera va a constituir la propuesta argentina, puede ser que cometamos un error, pero a través de ella pretendemos buscar un Poder Ejecutivo que responda —o, al menos, se aproxime— a lo que los argentinos necesitamos hoy en día, o se admite que precisamos.

La Constitución utiliza una fórmula por la que se dice que el presidente es el jefe supremo de la Nación y tiene a su cargo la administración general del país. ¿Cómo se debe leer esto? Esta expresión —jefe supremo— viene de todas las Constituciones provinciales anteriores a 1853. Las trece provincias de mayor raigambre histórica, cuando debían manifestarse en relación a cuál revestía mayor importancia, utilizaban la expresión "supremo". Este era el caso de Santa Fe, Entre Ríos y Córdoba, y ello apuntaba a la conducción política.

Por lo tanto, para mejorar la redacción de la Constitución de 1853, se hablaba también del jefe supremo de la administración del país. Se trata de dos jefaturas absolutas que tiene el presidente. De esta manera es como entendemos toda esta expresión que establece la Constitución Nacional.

La Carta Magna estipula que el Poder Ejecutivo lo desempeña una persona que lleva el nombre de presidente, y esto no es una perogrullada pues, así como existen poderes ejecutivos unipersonales o pluripersonales, en nuestro país hay autores de gran envergadura —tal es el caso de Marienhoff— que sostienen que nuestro poder es pluripotencial porque la figura de los ministros representa más de lo que la gente cree, ya que su firma da eficacia a los actos del presidente.

A lo que quiero arribar es que, de las tres jefaturas que tiene el presidente: jefe político, jefe de la administración y jefe de las fuerzas armadas, sólo delega una. La redacción que trae la propuesta contenida en el dictamen de mayoría entiendo que es buena, porque por ella el presidente mantiene la responsabilidad política de la administración general del país. Esto se podrá minimizar, desatender o dejar de lado, pero es la estructura que vamos a votar para reformar la Constitución de los argentinos.

Quiero terminar mi exposición haciendo una referencia frente a lo que nos toca vivir. Tal vez no hayamos podido atender las cuestiones urgentes que nos está demandando la gente, y nos hacemos cargo de eso. Personalmente, me hago cargo y manifiesto mi incapacidad para resolverlas, pero creo que es honesto manifestar que los que estamos aquí hemos venido trabajando desde la realidad tratando de modificarla, para, cambiarla y mejorarla. Tal vez, esta reforma no sea la óptima y quizá el Pacto de Olivos sea sólo un principio de consenso mínimo, pero tiene ese carácter. Pienso que en este nivel hemos

Convención Nacional Constituyente

ampliado la base de consenso.

Los peronistas podremos decir: "Sacamos la reelección"; los radicales podrán decir: "Se la cobramos caro"; los que no están de acuerdo podrán decir: "Hicieron una entente que no responde a las realidades" y, finalmente, podrán decirnos que carecimos de espíritu patriótico.

Venimos con toda honestidad a pagar los costos políticos, pero soñamos que estas reformas que hoy introducimos las vamos a disfrutar entre todos los argentinos. (*Aplausos. Varios señores convencionales rodean y felicitan al orador.*)

Sr. PRESIDENTE. — Queda cerrado el debate.

—*Varios señores convencionales se retiran del recinto.*

—*Varios señores convencionales hablan a la vez.*

Sr. PRESIDENTE.— La Presidencia va a ceder el uso de la palabra para efectuar manifestaciones respecto de la votación según el orden en que se la ha solicitado, una vez que se haya restablecido la calma en la Asamblea.

—*Luego de unos instantes:*

Sr. PRESIDENTE.— Tiene la palabra el señor convencional por Santa Fe.

Sr. NATALE.— Señor presidente: lo que habré de decir será sumamente breve.

En concordancia con lo que hemos sostenido al debatir el Reglamento, y en función de las impugnaciones de fondo que hemos hecho al Núcleo de Coincidencias Básicas, el bloque del partido Demócrata Progresista —al igual que otros señores convencionales que forman parte del interbloque— no va a participar de esta votación y, por consiguiente, aunque a algunos sectores les moleste, nos retiraremos del recinto en el momento en que ella se concrete.

—*Varios señores convencionales hablan a la vez.*

Sr. PRESIDENTE.— La Presidencia ruega a los señores convencionales que se abstengan de formular manifestaciones que no guarden el estilo debido.

Tiene la palabra el señor convencional por Córdoba.

Sr. CORNET.— Señor presidente: tal como lo sostuvo el bloque de la UCEDE en oportunidad de debatirse el Reglamento de esta Convención, y cumpliendo con la palabra empeñada durante la campaña electoral, este bloque se va a retirar...

—*Varios señores convencionales hablan a la vez.*

Convención Nacional Constituyente

Sr. CORNET.— ...y no va a participar de la votación, porque como lo hemos dicho, nos hubiese gustado participar de la discusión del Núcleo, punto por punto, ya que nuestro deseo era votar favorablemente aquello que nos parecía beneficioso para el país, y votar en contra de aquello a lo que nos oponíamos.

Este sistema perverso de cerrojo nos lleva a retirarnos...

— *Varios señores convencionales hablan a la vez.*

Sr. PRESIDENTE.— La Presidencia solicita que respeten al orador, quien a su vez debe limitarse a hacer una aclaración.

Sr. CORNET.— Señor presidente: la aclaración es que nos vamos a retirar para no participar de la votación.

— *Varios señores convencionales hablan a la vez.*

Sr. PRESIDENTE.— Tiene la palabra la señora convencional por San Juan.

Sra. AVELIN DE GINESTAR.— Señor presidente: los integrantes del bloque de la Cruzada Renovadora hemos recibido de parte del electorado sanjuanino el mandato claro y expreso de venir a decir que estamos totalmente en contra de esta reforma constitucional. Lo hemos fundamentado acabadamente en todos los ámbitos.

En el seno de la Comisión de Coincidencias Básicas, en la que he participado, presenté un dictamen de minoría por el que se propone el rechazo total de las modificaciones incluidas en el Núcleo de Coincidencias Básicas. Es obvio que justicialistas y radicales van a aprobar el dictamen de mayoría. Por lo tanto, en representación de esta minoría quiero fundamentar mi voto...

Sr. PRESIDENTE.— La Presidencia advierte a la señora convencional que oportunamente fundamentó su voto, porque ese es el sentido de la discusión en general. Por lo tanto, le ruego que concrete su aclaración.

Sra. AVELIN DE GINESTAR.— Señor presidente: lo que quiero señalar es que no me voy a retirar del recinto —con esto no juzgo la conducta de los pares que sí lo hacen—; simplemente deseo señalar por qué vamos a votar en contra del dictamen de mayoría, para lo que le pido un minuto...

— *Varios señores convencionales hablan a la vez.*

Sr. PRESIDENTE.— La Presidencia reitera a la señora convencional que tuvo oportunidad de fundamentar su voto durante la consideración en general.

Convención Nacional Constituyente

Sra. AVELIN DE GINESTAR.— Entonces usted me está...

—*Varios señores convencionales hablan a la vez.*

Sra. AVELIN DE GINESTAR.— Le pido un minuto para decir que esta reforma tiene una sola realidad y una sola verdad...

Sr. PRESIDENTE.— Corresponde que haga uso de la palabra el señor convencional Alsogaray.

Antes de eso, por Secretaría se dará lectura al artículo 126 del Reglamento.

Sr. SECRETARIO (Piuzzi).— Dice así: "Ningún convencional podrá dejar de votar sin permiso de la Convención, ni protestar contra una resolución de ella, pero tendrá derecho a pedir la consignación de su voto en el Diario de Sesiones. Es obligación de todo convencional permanecer sentado en su banca mientras el presidente permanezca en su sitial." (*Aplausos*)

Sr. PRESIDENTE.— Tiene la palabra el señor convencional por la Capital.

Sr. ALSOGARAY.— Señor presidente: reitero la posición que hemos adoptado respecto del Núcleo de Coincidencias Básicas, que tiene cuatro o cinco propuestas que podríamos haber votado a favor, no así en cuanto al resto de las modificaciones. Entonces, ¿cómo votar? Por ello, si el cuerpo me lo permite, me voy a abstener; pero si no me concede esa licencia, deberé votar en contra, conforme con lo que se acaba de leer por Secretaría.

Sr. PRESIDENTE.— Tiene la palabra el señor convencional por la Capital.

Sr. LA PORTA.— Señor presidente: conforme a las argumentaciones vertidas por los integrantes del bloque de la Unidad Socialista, y por entender que con la metodología utilizada se ha vulnerado el principio de igualdad, nos vamos a retirar en el momento de la votación.

Sr. PRESIDENTE.— Tiene la palabra el señor convencional por Salta.

Sr. SARAVIA TOLEDO.— Señor presidente: hubiese sido conveniente que el artículo 126 del Reglamento se hubiera leído el viernes pasado a las 16 y 15 cuando en este recinto no había más que treinta y cinco convencionales.

Por otro lado, en función de lo que ya hemos expresado en cuanto a la libertad que no se debe afectar la libertad, y respetando todas las voluntades disidentes con la nuestra, reitero lo que expresé el jueves último en el sentido de que por sentirme extraño al debate del Núcleo permitiré que sus progenitores y algunos invitados especiales gocen en la intimidad del nacimiento de esta criatura que es el Núcleo de Coincidencias Básicas. Por ello, en

Convención Nacional Constituyente

nombre del bloque del Partido Renovador de Salta pido la anuencia del cuerpo para retirarme.

Sr. PRESIDENTE.— La Presidencia reitera a los señores convencionales que ya han tenido oportunidad de fundamentar el sentido de su voto. Formulo esta aclaración porque si vamos a escuchar otros cien discursos no vamos a terminar nunca con este tema, respecto del cual en su momento los señores convencionales ya han dejado consignado el sentido de su voto.
(*Aplausos*)

Sr. PRESIDENTE.— Tiene la palabra el señor convencional por Mendoza.

Sr. LLANO.— Señor presidente: los demócratas mendocinos, convencidos más que nunca de que el tratamiento en conjunto del Núcleo de Coincidencias Básicas es irracional y arbitrario, y también convencidos de que expresamos lo que mucha gente tuvo en cuenta al votarnos, tal como lo han expuesto otros representantes de partidos provinciales, al momento de votar nos retiraremos del recinto.

Sr. PRESIDENTE.— Tiene la palabra el señor convencional por Santa Fe.

Sr. CULLEN.— Señor presidente: antes de fijar mi posición quisiera que la Comisión de Redacción exprese su postura respecto de la propuesta de modificación que efectué acerca de la cláusula transitoria prevista por el artículo 46 sobre elección de senadores, si la acepta o no.

Sr. PRESIDENTE.— Tiene la palabra el señor convencional por la Capital.

Sr. CORACH.— Señor presidente: la Comisión de Redacción procederá a poner en conocimiento de la Asamblea por intermedio del señor convencional Paixao las observaciones aceptadas sobre errores materiales o propuestas de modificación que se han formulado.

Sr. PRESIDENTE.— Previamente la Presidencia concederá la palabra a los señores convencionales que deseen manifestar su postura acerca del pronunciamiento que emitirán.

Tiene la palabra el señor convencional por el Chaco.

Sr. WINTER.— Señor presidente: hemos dicho que si se hubiese decidido votar por separado los puntos del Núcleo de Coincidencias Básicas nos pronunciaríamos en favor de unas y en contra de otras. Por ello, en función de una democracia pluralista pido que me autoricen a retirarme del recinto, porque no quiero votar en contra de lo que Acción Chaqueña ha apoyado durante la campaña electoral. No puedo hacer las dos cosas al mismo tiempo y no me gustan las abstenciones.

En todo caso votaré afuera del recinto, que es una forma de votar, porque es allí donde siempre nos han colocado los pactistas con relación al Núcleo de Coincidencias Básicas.

Convención Nacional Constituyente

Sr. PRESIDENTE.— La Presidencia aclara que por el sistema electrónico a través del cual se registra el voto quedará constancia del pronunciamiento de los señores convencionales, el que se asentará luego en el Diario de Sesiones. De manera que no necesitan efectuar aclaraciones respecto de la postura que asumirán por cuanto ella quedará debidamente consignada.

Tiene la palabra el señor convencional por San Juan.

Sr. BRAVO (L.).— Señor presidente: voy a permanecer en el recinto. He dicho que en el Senado expresé que la reforma debía versar sobre cinco puntos. Con mi voto ayudé a llegar a los dos tercios que se requerían. Eso está escrito y voy a pronunciarlo por ese proyecto, para que quede constancia.

Sr. PRESIDENTE.— Tiene la palabra el señor convencional por Córdoba.

Sr. DELICH.— Señor presidente: lo que pienso decir es mucho menos dramático que estas reiteradas tácticas. Simplemente quería formular una aclaración que entiendo pertinente porque estoy convencido de que se trata de un error semántico.

El señor convencional Alasino ha mencionado reiteradamente la figura del ministro coordinador, pero ocurre que el texto del dictamen hace referencia explícita al jefe de gabinete. A mi modo de ver esto no es un detalle, y si lo fuera le pido al señor convencional citado que admita se teste esa expresión por incorrecta.

Sr. PRESIDENTE.— Se ha dicho que la comisión efectuará las correspondientes aclaraciones, señor convencional.

Sr. DELICH.— No se trata de una aclaración sobre el texto del dictamen, porque como dijo el doctor Alfonsín estas cláusulas van a ser interpretadas. La figura del ministro coordinador existe en la Constitución de Córdoba y no es equivalente a la que estamos creando. Por eso me preocupa que todavía se deslice en los discursos esa confusión.

Sr. PRESIDENTE.— La Presidencia entiende que lo manifestado por el señor convencional ha sido suficientemente claro y en su oportunidad la comisión le responderá.

Tiene la palabra el señor convencional por Buenos Aires.

Sr. DEL CASTILLO.— Señor presidente: el bloque del MODIN oportunamente manifestó su decisión de permanecer en el recinto durante la votación de este asunto, pero en ocasión de hacer uso de la palabra solicitó que el pronunciamiento se realizara por el sistema de voto cantado, es decir, pasando lista y que cada uno de los señores convencionales se exprese por la afirmativa o negativa. Reiteramos ahora esa petición.

Sr. PRESIDENTE.— Tiene la palabra el señor convencional por Corrientes.

Convención Nacional Constituyente

Sr. HARVEY.— Señor presidente: por las razones que oportunamente hiciera conocer el presidente de nuestro bloque, señor convencional Romero Feris, y también el vicepresidente, señor convencional Castillo Odena, como otros integrantes de mi sector, vamos a solicitar, con el debido respeto a las mayorías que van a imponer su voluntad, que se nos permita abstenernos en forma activa con relación a esta votación.

Ya hemos expresado que ello responde a que se nos pretende obligar a votar afirmativamente por aquello en lo que no creemos y negativamente por aquello en lo que sí creemos. Así lo hemos expresado en la campaña electoral.

Sr. PRESIDENTE.— Ha quedado fundada la postura de su bloque, señor convencional: solicitan que se los autorice a abstenerse de votar. Oportunamente lo pondré a consideración del cuerpo.

Sr. HARVEY.— Y a retirarnos, señor presidente, porque la forma de abstención —para que no se malinteprete— es activa. Nos retiramos del recinto porque discrepamos.

Sr. PRESIDENTE.— Entonces solicitan autorización para retirarse del recinto, no para abstenerse de votar.

Sr. HARVEY.— Retirarnos absteniéndonos de votar.

Sr. PRESIDENTE.— No se comprende lo que solicita el señor convencional.

Tiene la palabra la señora convencional por Corrientes.

Sra. PANDO.— Señor presidente: en virtud de los argumentos expuestos durante este debate solicito se autorice mi retiro del recinto.

Sr. PRESIDENTE.— Tiene la palabra el señor convencional por el Neuquén.

Sr. BROLLO.— Señor presidente: el pronunciamiento del Movimiento Popular Neuquino ha sido debidamente fundado en su oportunidad por la negativa, pero a efectos de deslindarnos del resto de los partidos provinciales que formamos esta fuerza interbloque vamos a permanecer en el recinto como una demostración de soporte del sistema democrático que hemos elegido. *(Aplausos)*

Sr. PRESIDENTE.— Tiene la palabra el señor convencional por Corrientes.

Sr. CASTILLO ODENA.— Señor presidente: señalo en primer término que no estoy leyendo papeles, como se me hizo notar en una oportunidad anterior; y en segundo lugar, manifiesto que mi voto es en contra del Núcleo de Coincidencias Básicas y que procederé a retirarme del recinto junto con los señores convencionales Harvey y Pando.

Convención Nacional Constituyente

Sr. PRESIDENTE.— La Presidencia aclara a los señores convencionales integrantes de los distintos bloques que si uno de ellos anuncia que se retira el bloque, no es necesario que el resto de los componentes lo reitere.

Tiene la palabra el señor convencional por Tierra del Fuego.

Sr. ANDRADE MUÑOZ.— Señor presidente: los convencionales del Movimiento Popular Fueguino nos quedaremos en nuestras bancas y votaremos negativamente, de acuerdo con lo fundamentado por la presidenta del bloque que integro. (*Aplausos*)

Con respecto a lo manifestado por la señora convencional por Mendoza, del Partido Justicialista, hago votos para que este Pacto no sea únicamente para la reforma de la Constitución y que, una vez aprobado, se pongan de acuerdo para ver si de una vez por todas podemos llevar la Argentina hacia adelante.

Sr. PRESIDENTE.— No corresponde formular esas manifestaciones, señor convencional.

La Presidencia dará la palabra a los miembros informantes para que formulen todas las aclaraciones, incluidas las del señor convencional Cullen, para decidir el sentido de su voto.

Tiene la palabra el señor convencional por Buenos Aires.

Sr. PAIXAO.— Señor presidente: toda enunciación que no se haga acto seguido significa que se mantiene el proyecto que está sobre las bancas de los señores convencionales, manteniendo su plena vigencia sin alteraciones.

Me limitaré a señalar la totalidad de las reglas en las cuales se introduce alguna alteración, en su mayoría de forma o rectificando erratas o construcciones gramaticales.

El artículo 87 de la orden del día N° 6 dice así: "El jefe de gabinete de ministros y los demás ministros secretarios cuyo número y competencia será establecida por una ley especial, tendrán a su cargo el despacho de los negocios de la Nación, y refrendarán y legalizarán los actos del presidente por medio de su firma, sin cuyo requisito carecen de validez." Hago notar que se ha introducido una coma después de la expresión "ministros secretarios", suprimido otra, después de la palabra Nación, y reemplazado la palabra "validez" por "eficacia", que es la que corresponde al tradicional texto de la Constitución.

El punto 4 del mismo artículo, dice: "Ejercer las funciones y atribuciones que le delegue el presidente de la Nación, y en acuerdo de gabinete resolver sobre las materias que así le indique el Poder Ejecutivo o por su propia decisión, en aquellas que por su importancia estime necesario, en el ámbito de su competencia." Desaparece la coma después de la conjunción "y", de la palabra gabinete y del término Ejecutivo. Se introduce la palabra así entre los términos "que" y "le" en el giro "que así le indique el Poder Ejecutivo."

El punto 8 dice: "Refrendar los decretos reglamentarios de las leyes, los decretos que dispongan la prórroga de las sesiones ordinarias del Congreso o la convocatoria de sesiones extraordinarias y los mensajes del presidente que promuevan la iniciativa legislativa." Se agrega una "n" a la palabra "promueva", quedando en consecuencia "promuevan".

El punto 10 comienza directamente con la palabra "Presentar" y quedaría así: "Presentar junto a los restantes ministros una memoria detallada del estado de la Nación en lo

Convención Nacional Constituyente

relativo a los negocios de los respectivos departamentos, una vez que se inicien las sesiones ordinarias del Congreso."

Al final del punto 13, al término de la expresión "Comisión Bicameral Permanente.", debe intercalarse una línea denotando que se trata de un párrafo separado el que dice "El jefe de gabinete de ministros no podrá desempeñar simultáneamente otro ministerio."

El artículo 87 bis queda redactado de la siguiente manera: "El jefe de gabinete de ministros debe concurrir al Congreso al menos una vez por mes, alternativamente a cada una de sus Cámaras, para informar de la marcha del gobierno, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 63. Puede ser interpelado a los efectos del tratamiento de una moción de censura, por el voto de la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de cualquiera de las Cámaras, y ser removido por el voto de la mayoría absoluta de la totalidad los miembros de cada una de las Cámaras." Se introduce la expresión "de la totalidad" a partir de la palabra "absoluta", en el anteuúltimo renglón.

El artículo 37 queda redactado de la siguiente manera: "La Cámara de Diputados se compondrá de representantes elegidos directamente del pueblo de las provincias, de la ciudad de Buenos Aires, y de la Capital en caso de traslado, que se consideran a este fin como distritos electorales de un solo Estado y a simple pluralidad de sufragios." El resto no tiene modificaciones.

Sr. ORTIZ PELLEGRINI.— Le solicito una aclaración...

—*Varios señores convencionales hablan a la vez.*

Sr. PRESIDENTE.— Una vez que termine de exponer el señor convencional.

Sr. PAIXAO.— Como indicó el señor presidente, conviene que los pedidos de aclaración sean formulados en forma conjunta.

Voy a leer ahora el artículo 81: "El presidente y el vicepresidente de la Nación serán elegidos directamente por el pueblo, en doble vuelta según lo establece esta Constitución." Se suprime la coma posterior a la palabra "vuelta". El resto del artículo queda sin modificaciones.

Paso a la cláusula transitoria correspondiente al artículo 110 bis. Dice así: "Hasta tanto se constituyan los poderes que surjan del nuevo régimen de autonomía de la Ciudad de Buenos Aires, el Congreso ejercerá una legislación exclusiva sobre su territorio, en los mismos términos actuales." Se suprime la expresión "que hasta la sanción de la presente". Los dos párrafos siguientes no sufren alteraciones. El que les sigue debe leerse de la siguiente manera: "Hasta que se haya dictado el Estatuto Organizativo, la decisión y remoción de los jueces de la Ciudad de Buenos Aires, se regirá por las disposiciones de los artículos 99 bis y 99 ter de esta Constitución." Se reemplaza la palabra "tanto" por "que" y se introduce una coma después de "Organizativo".

UN SEÑOR CONVENCIONAL.— Señor presidente, el señor convencional dijo "decisión" y debe ser "designación".

Convención Nacional Constituyente

Sr. PRESIDENTE.— Señor convencional, usted dijo "decisión", pero debemos entender que corresponde "designación".

Sr. PAIXAO.— Me rectifico, he pronunciado mal, seguramente.

Sr. PRESIDENTE.— ¿Puede leer nuevamente el artículo, señor convencional?

Sr. PAIXAO.— Cómo no, señor presidente. Dice así: "Hasta que se haya dictado el Estatuto Organizativo, la designación y remoción de los jueces de la ciudad de Buenos Aires se regirán por las disposiciones de los artículos 99 bis y 99 ter de esta Constitución."

El párrafo siguiente, que dice: "Sustitúyese el inciso 27...", se suprime totalmente en razón de que reproduce el texto actual de la Constitución.

A continuación, donde dice: "Cláusula transitoria", debe decir: "Cláusula transitoria del inciso 27 del artículo 67:", y sigue el texto tal como está impreso.

El segundo párrafo del inciso 23 del artículo 86 debe decir: "Solamente cuando circunstancias excepcionales hicieran imposible seguir los trámites ordinarios previstos por esta Constitución para la sanción de las leyes, y no se trate de normas que regulen materia penal, tributaria, electoral o el régimen de los partidos políticos, podrá dictar decretos por razones de necesidad y urgencia, los que serán decididos en acuerdo general de los ministros, que deberán refrendarlos juntamente con el jefe de gabinete de ministros". Se introduce una coma después de la palabra "ministros" y se suprime el prefijo "con" de la palabra "conjuntamente", quedando así la palabra "juntamente".

En el noveno renglón del artículo 71 la palabra "Correcciones", escrita con mayúscula, debe aparecer escrita con minúscula.

En el último párrafo del artículo 99 bis, que dice: "El Consejo será integrado...", el punto y coma después de la expresión "elección popular" se reemplaza por una coma. Asimismo, debe suprimirse la coma después de la palabra "integrado". Entonces, queda redactado de la siguiente manera: "El Consejo será integrado periódicamente de modo que se procure el equilibrio entre la representación de los órganos políticos resultantes de la elección popular, de los jueces de todas las instancias y de los abogados de la matrícula federal. Será integrado asimismo por otras personas del ámbito académico y científico, en el número y la forma que indique la ley".

El artículo 99 ter queda redactado de la siguiente manera: "Los jueces de los tribunales inferiores de la Nación serán removidos por las causales expresadas en el artículo 45, por un Jurado de Enjuiciamiento integrado por legisladores, magistrados y abogados de la matrícula federal". A continuación sigue sin modificaciones el segundo párrafo, que dice: "Su fallo...", etcétera.

Estas son todas las modificaciones, señor presidente.

Sr. PRESIDENTE.— ¿Queda satisfecha su inquietud, señor convencional Cullen?

Sr. CULLEN.— Señor presidente: en oportunidad de tratarse el Reglamento manifesté a esta

Convención Nacional Constituyente

Asamblea que entendía que la votación en conjunto del Núcleo afectaba derechos fundamentales que tengo como convencional.

Sr. PRESIDENTE.— Señor convencional: no quiero coartarlo en el uso de la palabra pero considero que su posición ha quedado debidamente fundamentada.

Sr. CULLEN.— Todavía no la he fundamentado.

—*Varios señores convencionales hablan a la vez.*

Sr. PRESIDENTE.— No, señor convencional. Me permito recordarle que tuvo una hora para fundamentar.

Sr. CULLEN.— Ya lo sé. Se lo agradezco enormemente.

Sr. PRESIDENTE.— Entonces, le ruego indicar nada más que el sentido de su voto, si es que desea hacerlo, porque todos los convencionales tendrían derecho a hacer otra fundamentación.

Sr. CULLEN.— Así es. ¿Puedo hablar?

Sr. PRESIDENTE.— Está hablando, señor convencional.

Sr. CULLEN.— Le agradezco mucho, señor presidente.

Dije en aquella oportunidad que me iba a someter en ese punto a lo que dijera la Justicia. Todos saben que interpusimos un recurso de amparo...

—*Varios señores convencionales hablan a la vez.*

Sr. CULLEN.— ...y que la Justicia resolvió rechazarlo. No hay tiempo de llegar a la instancia de la Corte. Entonces, como lo prometí, debo aceptar, esa decisión de la Justicia.

De todas maneras, en el momento de votar tengo un problema de conciencia porque hay puntos con los que estoy de acuerdo y otros con los que no.

—*Varios señores convencionales hablan a la vez.*

Sr. CULLEN.— Entonces, dado que considero —lo digo con todo respeto por los señores convencionales— que son tan graves algunas modificaciones que se van a hacer a la Constitución a través del Núcleo de Coincidencias Básicas, votaré por la negativa.

Sr. ORTIZ PELLEGRINI.— Pido la palabra para una aclaración, señor presidente.

Convención Nacional Constituyente

Sr. PRESIDENTE.— Tiene la palabra el señor convencional por Córdoba.

Sr. ORTIZ PELLEGRINI.— Señor presidente: simplemente quiero hacer una aclaración que me parece importante desde el punto de vista interpretativo.

En el artículo 37 hemos reproducido el artículo original de la Constitución. Una parte dice: "...El número de representantes será de uno por cada treinta y tres mil habitantes o fracción que no baje de dieciséis mil quinientos..." Se está haciendo referencia a la elección de un diputado cada 33.000 habitantes o fracción. Debo decir que se trata de la reproducción del texto histórico y que de ninguna manera significa que esta Convención esté estableciendo otro tipo de proporción para la elección de diputados. Eso se mantiene en la situación actual conforme al censo y a la legislación electoral vigente.

Sr. PRESIDENTE.— Tiene la palabra el señor convencional por la Capital.

Sr. CORACH.— Señor presidente: quiero señalar que la Comisión de Redacción comparte totalmente la interpretación que ha hecho el señor convencional Ortiz Pellegrini. Consideramos sumamente importante dejar expresa constancia de ello.

Sr. PRESIDENTE.— Algunos señores convencionales han solicitado autorización para retirarse. Por si alguno de ellos ha quedado en el recinto, (*risas*) se va a votar si se los autoriza.

—*La votación resulta afirmativa.*

Sr. PRESIDENTE.— Quedan autorizados a retirarse quienes aún no lo hubieran hecho.

En segundo término, corresponde votar los pedidos de autorización de algunos señores convencionales para abstenerse en la votación.

—*La votación resulta afirmativa.*

Sr. PRESIDENTE.— Se autorizan las abstenciones.

En tercer término, hay un pedido del bloque del MODIN sobre el sistema de votación a efectos de que el voto sea cantado. Al respecto, me permito reiterar que el voto queda indicado en el sistema de registro electrónico, con lo cual evitaríamos pasar lista. Además, cuando dice "quórum congelado" también queda registrado quiénes están presentes en ese momento. De modo tal que me permito hacer la sugerencia de que por razones prácticas obviemos el sistema de votación propuesto.

Sr. DEL CASTILLO.— Retiro la propuesta.

Sr. PRESIDENTE.— De acuerdo.

Convención Nacional Constituyente

Seguidamente, corresponde votar los pedidos de inserción solicitados por los señores convencionales, referidos al Orden del Día N° 6.

Sr. ALFONSIN.— Pido una inserción que me olvidé de solicitar en su momento.

Sr. PRESIDENTE.— Sugiero que todos los convencionales que quieran realizar inserciones en el Diario de Sesiones lo indiquen a Secretaría y acompañen los documentos respectivos.

Se va a votar.

—*La votación resulta afirmativa.*¹

Sr. PRESIDENTE.— Quedan aprobadas las inserciones.

A continuación se va a votar el Núcleo de Coincidencias Básicas en los términos del artículo 127 del Reglamento, que se va a leer por Secretaría.

Sr. SECRETARIO (Piuzzi).— "Artículo 127.— La votación por los convencionales se realizará de la siguiente manera: cuando después de la discusión deban votarse los temas incluidos en el artículo 2° de la ley 24.309, Núcleo de Coincidencias Básicas, puntos A, B, C, D, E, F, G, H, I, J, K, L, LL, ésta se hará en forma conjunta, y se circunscribirá a todos los temas allí incluidos, no pudiendo separarse los artículos, temas, proposiciones o períodos contenidos. La votación por la afirmativa importará la incorporación constitucional de la totalidad de los mismos, en tanto que la negativa importará el rechazo en su conjunto de dichas normas."

Sr. PRESIDENTE.— En esas condiciones, se va a votar.

—*Se practica la votación.*

Sr. PRESIDENTE.— Faltan consignar sus votos cinco señores convencionales: Alsogaray, Carrió, García, Olsina, y Rocha de Feldman.

Señor convencional Alsogaray.

Sr. ALSOGARAY.— Me abstengo.

Sr. PRESIDENTE.— Señora convencional Carrió.

Sra. CARRIO.— Me abstengo.

Sr. PRESIDENTE.— Señor convencional García.

¹ Ver el Apéndice.

Convención Nacional Constituyente

Sr. GARCIA (F.).— Me abstengo..

Sr. PRESIDENTE.— Señora convencional Olsina.

Sra. OLSINA.— Voto por la afirmativa.

Sr. PRESIDENTE.— Señora convencional Rocha de Feldman.

Sra. ROCHA DE FELDMAN.— Voto por la afirmativa.

Sr. PRESIDENTE.— Por 177 votos por la afirmativa, 27 por la negativa y 3 abstenciones, queda incorporado como texto constitucional el Núcleo de Coincidencias Básicas. (*Aplausos prolongados en las bancas y en las galerías.*)

Pasamos a cuarto intermedio hasta mañana a las 12.

—*Son las 23 y 15.*

Mario A. Ballester
Director del Cuerpo de Taquígrafos

Convención Nacional Constituyente

2 APÉNDICE

I SANCIÓN DE LA CONVENCION NACIONAL CONSTITUYENTE

Sumario

—*El texto constitucional sancionado es el siguiente:*

LA CONVENCION NACIONAL CONSTITUYENTE

S A N C I O N A

- Sustitúyese la denominación de la parte segunda, sección segunda, capítulo cuarto de la Constitución Nacional por el siguiente texto:

Del jefe de gabinete y demás ministros del Poder Ejecutivo

- Sustitúyese el artículo 87 de la Constitución Nacional por el siguiente texto:

Artículo 87.- El jefe de gabinete de ministros y los demás ministros secretarios, cuyo número y competencia será establecida por una ley especial, tendrán a su cargo el despacho de los negocios de la Nación y refrendarán y legalizarán los actos del presidente por medio de su firma, sin cuyo requisito carecen de eficacia.

Al jefe de gabinete de ministros, con responsabilidad política ante el Congreso de la Nación, le corresponde:

1. Ejercer la administración general del país.
2. Expedir los actos y reglamentos que sean necesarios para ejercer las facultades que le atribuye este artículo y aquellas que le delegue el presidente de la Nación, con el refrendo del ministro secretario del ramo al cual el acto o reglamento se refiera.
3. Efectuar los nombramientos de los empleados de la administración, excepto los que correspondan al presidente.
4. Ejercer las funciones y atribuciones que le delegue el presidente de la Nación, y en acuerdo de gabinete resolver sobre las materias que así le indique el Poder Ejecutivo o por su propia decisión, en aquellas que por su importancia estime necesario, en el ámbito de su competencia.
5. Coordinar, preparar y convocar las reuniones de gabinete de ministros, presidiéndolas en caso de ausencia del presidente.

Convención Nacional Constituyente

6. Enviar al Congreso los proyectos de Ley de Ministerios y de Presupuesto Nacional, previo tratamiento en acuerdo de gabinete y aprobación del Poder Ejecutivo.
7. Hacer recaudar las rentas de la Nación y ejecutar la Ley de Presupuesto Nacional.
8. Refrendar los decretos reglamentarios de las leyes, los decretos que dispongan la prórroga de las sesiones ordinarias del Congreso o la convocatoria de sesiones extraordinarias y los mensajes del presidente que promuevan la iniciativa legislativa.
9. Concurrir a las sesiones del Congreso y participar en sus debates, pero no votar.
10. Presentar junto a los restantes ministros una memoria detallada del estado de la Nación en lo relativo a los negocios de los respectivos departamentos, una vez que se inicien las sesiones ordinarias del Congreso.
11. Producir los informes y explicaciones verbales o escritos que cualquiera de las Cámaras solicite al Poder Ejecutivo.
12. Refrendar los decretos que ejercen facultades delegadas por el Congreso, los que estarán sujetos al control de la Comisión Bicameral Permanente.
13. Refrendar juntamente con los demás ministros los decretos de necesidad y urgencia y los decretos que promulgan parcialmente leyes. Someterá personalmente y dentro de los diez días de su sanción estos decretos a consideración de la Comisión Bicameral Permanente.

El jefe de gabinete de ministros no podrá desempeñar simultáneamente otro ministerio.

- Incorpórase el siguiente artículo a continuación del 87 de la Constitución Nacional:

Artículo 87 bis.- El jefe de gabinete de ministros debe concurrir al Congreso al menos una vez por mes, alternativamente a cada una de sus Cámaras, para informar de la marcha del gobierno, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 63. Puede ser interpelado a los efectos del tratamiento de una moción de censura, por el voto de la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de cualquiera de las Cámaras, y ser removido por el voto de la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de cada una de las Cámaras.

- Sustitúyense los incisos del artículo 86 que en cada caso se indican, por los siguientes:

Artículo 86:

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

Inciso 3: Se deroga.

Inciso 10: Nombra y remueve a los ministros plenipotenciarios y encargados de negocios con acuerdo del Senado; por sí solo nombra y remueve al jefe de gabinete y a los demás ministros del despacho, los oficiales de su secretaría, los agentes consulares y demás empleados cuyo nombramiento no está reglado de otra forma por esta Constitución.

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

Convención Nacional Constituyente

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

- Sustitúyese el artículo 77 de la Constitución Nacional por el siguiente:

Artículo 77.- El presidente y vicepresidente duran en sus funciones el término de cuatro años y podrán ser reelegidos o sucederse recíprocamente por un solo período consecutivo. Si han sido reelectos o se han sucedido recíprocamente no pueden ser elegidos para ninguno de ambos cargos, sino con el intervalo de un período.

Cláusula transitoria:

A los efectos del presente artículo el mandato del presidente en ejercicio al momento de sancionarse esta reforma, deberá ser considerado como primer período.

- Sustitúyese el artículo 78 de la Constitución Nacional por el siguiente:

Artículo 78.- El presidente de la Nación cesa en el poder el mismo día en que expira su período de cuatro años; sin que evento alguno que lo haya interrumpido, pueda ser motivo de que se le complete más tarde.

- Sustitúyese el artículo 76 de la Constitución Nacional por el siguiente:

Artículo 76.- Para ser elegido presidente o vicepresidente de la Nación, se requiere haber nacido en el territorio argentino, o ser hijo de ciudadano nativo, habiendo nacido en país extranjero; y las demás calidades exigidas para ser elegido senador.

- Sustitúyese el artículo 80 de la Constitución Nacional por el siguiente:

Artículo 80.- Al tomar posesión de su cargo el presidente y vicepresidente prestarán juramento, en manos del presidente del Senado y ante el Congreso reunido en Asamblea, respetando sus creencias religiosas de "desempeñar con lealtad y patriotismo el cargo de presidente (o vicepresidente) de la Nación y observar y hacer observar fielmente la Constitución de la Nación Argentina".

- Sustitúyese el artículo 36 de la Constitución Nacional por el siguiente:

Artículo 36.- Un Congreso compuesto de dos Cámaras, una de diputados de la Nación y otra de senadores de las provincias y de la ciudad de Buenos Aires, será investido del Poder Legislativo de la Nación.

- Sustitúyese el artículo 37 de la Constitución Nacional por el siguiente:

Artículo 37.- La Cámara de Diputados se compondrá de representantes elegidos directamente del pueblo de las provincias, de la ciudad de Buenos Aires, y de la Capital en caso de traslado, que se consideran a este fin como distritos electorales de un solo Estado y a simple pluralidad de sufragios. El número de representantes será de uno por cada treinta y tres mil habitantes o fracción que no baje de dieciséis mil quinientos. Después de la realización de cada censo, el Congreso fijará la representación con arreglo al mismo, pudiendo aumentar pero no disminuir la base expresada para cada diputado.

Convención Nacional Constituyente

- Sustitúyese el artículo 46 de la Constitución Nacional por el siguiente texto:

Artículo 46.- El Senado se compondrá de tres senadores por cada provincia y tres por la ciudad de Buenos Aires, elegidos en forma directa y conjunta, correspondiendo dos bancas al partido político que obtenga el mayor número de votos, y la restante al partido político que le siga en número de votos. Cada senador tendrá un voto.

Cláusula transitoria:

Los actuales integrantes del Senado de la Nación desempeñarán su cargo hasta la extinción del mandato correspondiente a cada uno.

En ocasión de renovarse un tercio del Senado en mil novecientos noventa y cinco, por finalización de los mandatos de todos los senadores elegidos en mil novecientos ochenta y seis, será designado además un tercer senador por distrito por cada Legislatura. El conjunto de los senadores por cada distrito se integrará, en lo posible, de modo que correspondan dos bancas al partido político o alianza electoral que tenga el mayor número de miembros en la Legislatura, y la restante al partido político o alianza electoral que le siga en número de miembros de ella. En caso de empate, se hará prevalecer al partido político o alianza electoral que hubiera obtenido mayor cantidad de sufragios en la elección legislativa provincial inmediata anterior.

La elección de los senadores que reemplacen a aquellos cuyos mandatos vencen en mil novecientos noventa y ocho, así como la elección de quien reemplace a cualquiera de los actuales senadores en caso de aplicación del artículo 54, se hará por estas mismas reglas de designación. Empero, el partido político o alianza electoral que tenga el mayor número de miembros en la Legislatura al tiempo de la elección del senador, tendrá derecho a que sea elegido su candidato, con la sola limitación de que no resulten los tres senadores de un mismo partido político o alianza electoral.

Estas reglas serán también aplicables a la elección de los senadores por la ciudad de Buenos Aires, en mil novecientos noventa y cinco por el cuerpo electoral, y en mil novecientos noventa y ocho por el órgano legislativo de la ciudad.

La elección de todos los senadores a que se refiere esta cláusula se llevará a cabo con una anticipación no menor de sesenta ni mayor de noventa días al momento en que el senador deba asumir su función.

En todos los casos, los candidatos a senadores serán propuestos por los partidos políticos o alianzas electorales. El cumplimiento de las exigencias legales y estatutarias para ser proclamado candidato será certificado por la justicia electoral nacional y comunicado a la Legislatura.

Toda vez que se elija un senador nacional se designará un suplente, quien asumirá en los casos del artículo 54.

Los mandatos de los senadores elegidos por aplicación de esta cláusula transitoria durarán hasta el nueve de diciembre del dos mil uno.

- Sustitúyese el artículo 48 de la Constitución Nacional por el siguiente texto:

Artículo 48.- Los senadores duran seis años en el ejercicio de su mandato, y son reelegibles indefinidamente; pero el Senado se renovará a razón de una tercera parte de los distritos electorales cada dos años.

Cláusula transitoria:

Todos los integrantes del Senado serán elegidos en la forma indicada en el artículo 46 dentro de los dos meses anteriores al diez de diciembre del dos mil uno, decidiéndose por la suerte, luego que todos se reúnan, quienes deban salir en el primero y segundo bienio.

- Sustitúyese el artículo 81 de la Constitución Nacional por el siguiente texto:

Artículo 81.- El presidente y el vicepresidente de la Nación serán elegidos directamente por el pueblo, en

Convención Nacional Constituyente

doble vuelta según lo establece esta Constitución. A este fin el territorio nacional conformará un distrito único.

- Sustitúyese el artículo 82 de la Constitución Nacional por el siguiente texto:

Artículo 82.- La elección se efectuará dentro de los dos meses anteriores a la conclusión del mandato del presidente en ejercicio.

- Sustitúyese el artículo 83 de la Constitución Nacional por el siguiente texto:

Artículo 83.- La segunda vuelta electoral, si correspondiere, se realizará entre las dos fórmulas de candidatos más votadas, dentro de los treinta días de celebrada la anterior.

- Sustitúyese el artículo 84 de la Constitución Nacional por el siguiente texto:

Artículo 84.- Cuando la fórmula que resultare más votada en la primera vuelta, hubiere obtenido más del cuarenta y cinco por ciento de los votos afirmativos válidamente emitidos, sus integrantes serán proclamados como presidente y vicepresidente de la Nación.

- Sustitúyese el artículo 85 de la Constitución Nacional por el siguiente texto:

Artículo 85.- Cuando la fórmula que resultare más votada en la primera vuelta hubiere obtenido el cuarenta por ciento por lo menos de los votos afirmativos válidamente emitidos y, además, existiere una diferencia mayor de diez puntos porcentuales respecto del total de los votos afirmativos válidamente emitidos sobre la fórmula que le sigue en número de votos, sus integrantes serán proclamados como presidente y vicepresidente de la Nación.

- Incorpórase el siguiente artículo a continuación del 110 de la Constitución Nacional:

Artículo 110 bis.- La ciudad de Buenos Aires tendrá un régimen de gobierno autónomo, con facultades propias de legislación y jurisdicción, y su jefe de gobierno será elegido directamente por el pueblo de la ciudad.

Una ley garantizará los intereses del Estado Nacional, mientras la ciudad de Buenos Aires sea Capital de la Nación.

En el marco de lo dispuesto en este artículo, el Congreso de la Nación convocará a los habitantes de la ciudad de Buenos Aires para que mediante los representantes que elijan a ese efecto, dicten el Estatuto Organizativo de sus instituciones.

Cláusula transitoria:

Hasta tanto se constituyan los poderes que surjan del nuevo régimen de autonomía de la ciudad de Buenos Aires, el Congreso ejercerá una legislación exclusiva sobre su territorio, en los mismos términos actuales.

El jefe de gobierno será elegido durante el año mil novecientos noventa y cinco.

La ley prevista en los párrafos segundo y tercero del presente artículo, deberá ser sancionada dentro del plazo de doscientos setenta días a partir de la vigencia de esta Constitución.

Hasta que se haya dictado el Estatuto Organizativo, la designación y remoción de los jueces de la

Convención Nacional Constituyente

ciudad de Buenos Aires se regirán por las disposiciones de los artículos 99 bis y 99 ter de esta Constitución.

Cláusula transitoria del inciso 27 del artículo 67:

El Congreso ejercerá en la ciudad de Buenos Aires, mientras sea Capital de la Nación, las atribuciones legislativas que conserve con arreglo al artículo 110 bis.

- Incorporase como inciso 23 del artículo 86 de la Constitución Nacional el siguiente texto:

Artículo 86:

Inciso 23: El Poder Ejecutivo no podrá en ningún caso bajo pena de nulidad absoluta e insanable, emitir disposiciones de carácter legislativo.

Solamente cuando circunstancias excepcionales hicieran imposible seguir los trámites ordinarios previstos por esta Constitución para la sanción de las leyes, y no se trate de normas que regulen materia penal, tributaria, electoral o el régimen de los partidos políticos, podrá dictar decretos por razones de necesidad y urgencia, los que serán decididos en acuerdo general de los ministros, que deberán refrendarlos juntamente con el jefe de gabinete de ministros.

El jefe de gabinete de ministros personalmente y dentro de los diez días someterá la medida a consideración de la Comisión Bicameral Permanente, cuya composición deberá respetar la proporción de las representaciones políticas de cada Cámara. Esta Comisión elevará su despacho en un plazo de diez días al plenario de cada Cámara para su expreso tratamiento, el que de inmediato considerarán las Cámaras. Una ley especial sancionada con la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de cada Cámara regulará el trámite y los alcances de la intervención del Congreso.

- Incorporase a continuación del artículo 67 de la Constitución Nacional el siguiente texto:

Artículo 67 bis.- Se prohíbe la delegación legislativa en el Poder Ejecutivo, salvo en materias determinadas de administración o de emergencia pública, con plazo fijado para su ejercicio y dentro de las bases de la delegación que el Congreso establezca.

La caducidad resultante del transcurso del plazo previsto en el párrafo anterior no importará revisión de las relaciones jurídicas nacidas al amparo de las normas dictadas en consecuencia de la delegación legislativa.

Cláusula transitoria:

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

- Sustitúyese el artículo 71 de la Constitución Nacional por el siguiente texto:

Artículo 71.- Ningún proyecto de ley desechado totalmente por una de las Cámaras podrá repetirse en las sesiones de aquel año. Ninguna de las Cámaras puede desechar totalmente un proyecto que hubiera tenido origen en ella y luego hubiese sido adicionado o enmendado por la Cámara revisora. Si el proyecto fuere objeto de adiciones o correcciones por la Cámara revisora, deberá indicarse el resultado de la votación a fin

Convención Nacional Constituyente

de establecer si tales adiciones o correcciones fueron realizadas por mayoría absoluta de los presentes o por las dos terceras partes de los presentes. La Cámara de origen podrá por mayoría absoluta de los presentes aprobar el proyecto con las adiciones o correcciones introducidas o insistir en la redacción originaria, a menos que las adiciones o correcciones las haya realizado la revisora por dos terceras partes de los presentes. En este último caso, el proyecto pasará al Poder Ejecutivo con las adiciones o correcciones de la Cámara revisora, pero la Cámara de origen podrá insistir en su redacción originaria con el voto de las dos terceras partes de los presentes. La Cámara de origen no podrá introducir nuevas adiciones o correcciones a las realizadas por la Cámara revisora.

- Sustitúyese el artículo 70 de la Constitución Nacional por el siguiente texto:

Artículo 70.- Se reputa aprobado por el Poder Ejecutivo todo proyecto no devuelto en el término de diez días útiles. Los proyectos desechados parcialmente no podrán ser aprobados en la parte restante. Sin embargo las partes no observadas solamente podrán ser promulgadas si tienen autonomía normativa y su aprobación parcial no altera el espíritu ni la unidad del proyecto sancionado por el Congreso. En este caso será de aplicación el procedimiento previsto para los decretos de necesidad y urgencia.

- Sustitúyese el artículo 55 de la Constitución Nacional por el siguiente texto:

Artículo 55.- Ambas Cámaras se reunirán por sí mismas en sesiones ordinarias todos los años desde el primero de marzo hasta el treinta de noviembre. Pueden también ser convocadas extraordinariamente por el presidente de la Nación o prorrogadas sus sesiones.

- Incorpórase a continuación del artículo 69 de la Constitución Nacional el siguiente texto:

Artículo 69 bis.- Cada Cámara, luego de aprobar un proyecto de ley en general, puede delegar en sus comisiones la aprobación en particular del proyecto, con el voto de la mayoría absoluta del total de sus miembros. La Cámara podrá con igual número de votos, dejar sin efecto la delegación y retomar el trámite ordinario. La aprobación en comisión requerirá el voto de la mayoría absoluta del total de sus miembros. Una vez aprobado el proyecto en comisión, se seguirá el trámite ordinario.

- Incorpórase a continuación del artículo 71 de la Constitución Nacional el siguiente texto:

Artículo 71 bis.- La voluntad de cada Cámara debe manifestarse expresamente; se excluye, en todos los casos, la sanción tácita o ficta.

- Sustitúyese el artículo 99 de la Constitución Nacional por el siguiente texto:

Artículo 99.- La Corte Suprema dictará su reglamento interior y nombrará a sus empleados.

- Incorpórase a continuación del artículo 99 de la Constitución Nacional el siguiente texto:

Artículo 99 bis.- El Consejo de la Magistratura, regulado por una ley especial sancionada por la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de cada Cámara, tendrá a su cargo la selección de los magistrados y la administración del Poder Judicial.

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

Convención Nacional Constituyente

Serán sus atribuciones:

1. Seleccionar mediante concursos públicos los postulantes a las magistraturas inferiores.
2. Emitir propuestas en ternas vinculantes, para el nombramiento de los magistrados de los tribunales inferiores.
3. Administrar los recursos y ejecutar el presupuesto que la ley asigne a la administración de justicia.
4. Ejercer facultades disciplinarias sobre magistrados.
5. Decidir la apertura del procedimiento de remoción de magistrados, en su caso ordenar la suspensión, y formular la acusación correspondiente.
6. Dictar los reglamentos relacionados con la organización judicial y todos aquellos que sean necesarios para asegurar la independencia de los jueces y la eficaz prestación de los servicios de justicia.

Cláusula transitoria:

A partir de los trescientos sesenta días de la vigencia de esta reforma, los magistrados inferiores solamente podrán ser designados por el procedimiento previsto en la presente Constitución. Hasta tanto se aplicará el sistema vigente con anterioridad.

- Sustitúyese el inciso 5 del artículo 86 de la Constitución Nacional por el siguiente texto:

Artículo 86:

Inciso 5: Nombra los magistrados de la Corte Suprema con acuerdo del Senado por dos tercios de sus miembros presentes en sesión pública convocada al efecto.

Nombra los demás jueces de los tribunales federales inferiores en base a una propuesta vinculante en terna del Consejo de la Magistratura, con acuerdo del Senado, en sesión pública, en la que se tendrá en cuenta la idoneidad de los candidatos.

- Sustitúyese el artículo 45 de la Constitución Nacional por el siguiente texto:

Artículo 45.- Sólo ella ejerce el derecho de acusar ante el Senado al presidente, vicepresidente, al jefe de gabinete de ministros, a los ministros y a los miembros de la Corte Suprema, en las causas de responsabilidad que se intenten contra ellos, por mal desempeño o por delito en el ejercicio de sus funciones; o por crímenes comunes, después de haber conocido de ellos y declarado haber lugar a la formación de causa por la mayoría de dos terceras partes de sus miembros presentes.

- Incorpórase a continuación del artículo 99 bis de la Constitución Nacional el siguiente texto:

Artículo 99 ter.- Los jueces de los tribunales inferiores de la Nación serán removidos por las causales expresadas en el artículo 45, por un Jurado de Enjuiciamiento integrado por legisladores, magistrados y abogados de la matrícula federal.

Convención Nacional Constituyente

Su fallo, que será irrecurrible, no tendrá más efecto que destituir al acusado. Pero la parte condenada quedará no obstante sujeta a acusación, juicio y castigo conforme a las leyes ante los tribunales ordinarios.

Corresponderá archivar las actuaciones y, en su caso, reponer al juez suspendido, si transcurrieren ciento ochenta días contados desde la decisión de abrir el procedimiento de remoción, sin que haya sido dictado el fallo.

En la ley especial a que se refiere el artículo anterior (99 bis), se determinará la integración y procedimiento de este jurado.

Cláusula transitoria:

Las causas en trámite ante la Cámara de Diputados al momento de instalarse el Consejo de la Magistratura, les serán remitidas a efectos del inciso quinto del artículo 99 bis.

Las ingresadas en el Senado continuarán allí hasta su terminación.

- Incorporarse a continuación del artículo 67 bis de la Constitución Nacional el siguiente texto:

Artículo 67 ter.- El control externo del sector público nacional en sus aspectos patrimoniales, económicos, financieros y operativos, será una atribución propia del Poder Legislativo.

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

Este organismo de asistencia técnica del Congreso, con autonomía funcional, se integrará del modo que establezca la ley que reglamenta su creación y funcionamiento, que deberá ser aprobada por mayoría absoluta de los miembros de cada Cámara. El presidente del organismo será designado a propuesta del partido político de oposición con mayor número de legisladores en el Congreso.

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

- Incorporarse a continuación del artículo 68 de la Constitución Nacional el siguiente texto:

Artículo 68 bis.- Los proyectos de ley que modifiquen el régimen electoral y de partidos políticos deberán ser aprobados por mayoría absoluta del total de los miembros de las Cámaras.

- Incorporarse como inciso nuevo del artículo 67 de la Constitución Nacional el siguiente texto:

Artículo 67:

Inciso nuevo: Disponer la intervención federal a una provincia o a la ciudad de Buenos Aires. Aprobar o revocar la intervención decretada, durante su receso, por el Poder Ejecutivo.

- Incorporarse como inciso 24 del artículo 86 de la Constitución Nacional el siguiente texto:

Convención Nacional Constituyente

Artículo 86:

Inciso 24: Decreta la intervención federal a una provincia o a la ciudad de Buenos Aires en caso de receso del Congreso, y debe convocarlo simultáneamente para su tratamiento

II INSERCIONES ²

Sumario

1

Solicitada por el señor convencional Achem

Capital Federal

En la consideración del Pto, "F" de la ley 24.309 relativo a la Elección Directa del Intendente y la Reforma de la Ciudad de Buenos Aires, Cruzada Renovadora dice que:

A) La historia nos demuestra que la disputa entre Federales y Unitarios ha constituido el eje alrededor del cual se ha tejido la historia trágica de los primeros sesenta años de nuestra patria, el problema de la Capital de la Nación ha estado engendrado de tal manera con el dilema de aquella disputa, que cabe afirmar que el año 1880 fue el fin del período de las guerras civiles entre argentinos, porque el triunfo militar del ejército nacional sobre los heurtes fieles al gobernador de Buenos Aires, Carlos Tejedor, permitió - con el acuerdo de esa Provincia - sancionar la ley que cerraba definitivamente el círculo normativo que conformaba el país federal que decretaron los constituyentes de 1853. En adelante Buenos Aires seguiría siendo la Capital de la República, pero ahora, su territorio se federalizaba íntegramente, y la provincia de aquel nombre debería elegir su capital en un lugar de su restante territorio, lo que se concretó con la fundación de La Plata.

Con los años se confirmaría la predicción de Leandro Alem en el debate previo a la sanción de dicha ley, de que ella creaba la "ciudad República" que aumentaría su hegemonía sobre el resto del país, frustrándose las esperanzas de la provincias interiores en el sentido contrario, que fue lo que las determinó a sancionarlas. Al interior entonces ya no le quedo otro consuelo que estampar su queja en un refrán que rezaba y reza: "Dios esta en todas partes pero atiende en Buenos Aires".

B) Este proyecto es uno más entre los que demuestran la destrucción real del formal régimen federal argentino. Ello no es porque considere ilegítima la pretensión porteña de recuperar su territorio y elegir autoridades; sino porque se visualiza que si se aprueba este proyecto lo que hoy es

territorio nacional pasará a ser compartido por tres centros de poder - el Federal, el Provincial y el Municipal- lo que significa lisa y llanamente la *desfederalización* casi total de la ciudad cede de su gobierno.

Entiendo que por ley limitaremos el poder de esta ciudad, pero debo advertirles que en política, como dijera uno de los hombres más importantes de nuestra patria "La realidad es la única verdad (Perón), con lo que quiero decir Sr. Presidente que el poder real porteño bien puede revertir la limitación formal.

" Si los derechos de Bs. As. son respetables los de las provincias interiores no lo son menos"

Deberemos pues, primero decidir cual será la Capital de la República y una vez trasladado el Gobierno Federal podrá comenzar a regir la autonomía pretendida

Para ello y de acuerdo a lo dispuesto por el 67 inc. 14 no es necesario que la Convención pierda el tiempo en este tema y se tome atribuciones que se superponen con otro organismo como es el Congreso Nacional, en donde el tema debe ser tratado.

Si se llegara a establecer lo que se llama un Status Constitucional especial que le reconozca autonomía y facultades propias de legislación y jurisdicción y consideramos, compartiendo la tesis del Dr. Julio Gonzalez de que la Capital es un CONDOMINIO DE TODAS LA PROVINCIAS ARGENTINAS, donde su terreno; su ejido, es cedido por la provincia de Buenos Aires y todas las mejoras realizadas sea han hecho con fondos de las Rentas Generales de la

²

Por razones técnicas, las restantes inserciones serán publicadas en los tomos definitivos de los Diarios de Sesiones de esta Convención Nacional Constituyente.

Convención Nacional Constituyente

Nación ; las provincias entonces , podrían exigirle la devolución de las mismas

El sentimiento que nos queda a los hombres del interior es que la capital ya no sería de todos los argentinos sino que los porteños nos estarían " prestando" un lugar para un gobierno que debiera ser de todos. .

Opino que las propuestas alternativas serían

- a) Que quede como está.
- c) Que el Congreso Nacional pueda emitir un voto de censura o promover juicio político al intendente.
- d) Que el Congreso Nacional eleve una terna al Presidente para que este elija.

Por mi parte considero que podría autorizarse la Elección Directa del Intendente, pero sin modificar el ordenamiento jurídico vigente.. Para ello no sería necesario modificar el Título Segundo, de la Segunda Parte introduciendo un nuevo art. 110 bis, bastaría la sola inclusión de un agregado en el inc 3 del art. 86, ya que el se refiere a las Atribuciones del Poder Ejecutivo.

Art. 86 El Presidente de la Nación tiene las siguientes atribuciones:

Inc.1:.....

Inc.2:.....

Inc.3:"Es el Jefe inmediato y local de la Capital de la Nación,(agregado), *no obstante el Intendente será elegido directamente por el pueblo.*"

CONTROL DE LA ADMINISTRACION PUBLICA

LA AUDITORIA GENERAL DE LA NACION

Como integrante del Bloque de Convencionales de Cruzada Renovadora , quiero expresar en este tema, algo que es muy serio para el destino de todos los argentinos : LOS CONTROLES "NO" SERAN EFECTIVOS, y quien seguirá pagando los platos rotos será Sr. Presidente "El Pueblo de la Patria".

El hecho que la Auditoría General de la Nación sea un Organismo de Asistencia Técnica del Congreso de la Nación, con autonomía funcional, e integrado según lo determine una ley.....etc.....NO ME ASEGURA UN BUEN CONTROL, más bien lo diluye y lo esteriliza o si quieren, lo pone a disposición de la mayoría circunstancial.-

Quiero recordarles, que el Congreso dentro de un paquete de 150 medidas, el día 30/09/92, de apuro, en el último día de sesiones ordinarias, sancionó la Ley 24.156 llamada "*DE ADMINISTRACION FINANCIERA Y SISTEMAS DE CONTROL PUBLICO NACIONAL*" complementándola la Ley 23.696 de Reforma del Estado y la Ley 23.697 de Emergencia Económica.

Por la primera de las citadas (ley 24.156) se :

- BORRA del panorama institucional argentino la SIGEP y el TRIBUNAL DE CUENTAS
- LIMITAN las funciones de Control Interno de la Contaduría General de la Nación.
- CREAN dos Organismos nuevos de control del P.E.N. que son: 1) SIGENAP y 2) AUGENAC, esta última dependiente del Congreso Nacional, que cada vez más Sr. Presidente , se diluye en sus controles.

No se puede negar entonces el consenso que existe en la Sociedad Argentina sobre la necesidad de un *cambio real* en el Sistema de Controles de la Administración Pública. Esta demanda fue y es una realidad que venimos avisando desde hace ya más de quince años; cuando bajo el imperio de Martínez de Hoz y sus tristemente célebres "chicago boys", nos llevaron a un endeudamiento sin límites, impensado e innecesario para nuestra querida Patria. Esta es y fue tan grave que en la causa N° 14.467 que tramita en el Juzgado Federal N° 2 Secretaría N° 6 se cuestiona y acusa con pruebas verdaderamente sólidas a "*toda la conducción económica desde 1976 a 1982 y sobre todo Sr. Presidente a quienes debían controlarlos, que a saber eran:*

- 1) La S.I.G.E.P.
- 2) El Tribunal de Cuentas.-

Convención Nacional Constituyente

- 3) Los Organismos Internos del P.E.N. y del Congreso Nacional.-
- 4) La Fiscalía Nacional de Investigaciones Administrativas.-
- 5) El Banco Central de la República Argentina, que utilizó discrecionalmente su poder, favoreciendo a unos Bancos en desmedro de otros que ... " no le eran adictos..." y ayudando a los que ahora vemos son sus socios.

Lo grave de todo esto Sr. Presidente, es que desde 1976 a 1983 pasamos de tener 6.700 Millones a 43.000 Millones de deuda externa ; en el período 1983/1990 la misma ascendió a 64.000 Millones y en estos últimos años, nos dijeron que había que vender el Patrimonio del País para achicar la deuda y yo digo " malvender" por no decir regalar ; ya que nos hemos quedado , se ha hipotecado el futuro de varias generaciones y *aun así* Sr. Presidente tenemos un deuda externa de 64.000 Millones .

Por si esto fuera poco hay un personaje rondando desde 1981/82 hasta la fecha ,el ZAR de la Economía Argentina, en aquella epoca avalado por un usurpador como el Gral. Viola y hoy por nuestro querido SULTAN.

Yo pregunto Sr. Presidente : ¿ Y LOS CONTROLES ? ... *Bien, Gracias...!*

La Auditoría General de la Nación, *no decide, no acusa, no juzga,*; simplemente "*informa*" al Honorable Congreso Nacional si las cuentas estan "bien" o si estan "mal" hechas de acuerdo con la medida de las Consultoras Internacionales .

¿PENSAMOS IMPEDIR QUE SIGAMOS ENDUEDANDONOS, CON LA "MODERNIZACION" DE LOS SISTEMAS DE CONTROL?.

Digo Sr. Presidente que " ASI NO SIRVE". Este no es el camino para el bien del pueblo argentino. Atendiendo y priorizando la deuda externa, se olvida la deuda interna, no se puede ayudar luego a nuestros connacionales de los sectores del agro, las Pymes , las economías regionales ,etc.....-

A S I N O SR. PRESIDENTE.

EL CONTROL PROPUESTO NO SIRVE.

B A L L O T T A G E

Sr. Presidente con la inclusión de la institución del ""ballotage"" se está distorsionando la realidad, estamos..... FALSEANDO LA REALIDAD.-

LA MAYORIA ES SIEMPRE LA MITAD MAS UNO. Todo lo que la desvirtúe, es nada menos que " mentirle " a nuestros ciudadanos , a nuestros hijos, a nuestros alumnos.

...Que es esto de que "" con el 45% alcanza !! ¿ y el otro 55% *no existe??...*

...Que es esto de que con el 40% + el 10% de diferencia "alcanza"...¿ y el otro 60% *no existe??...* Que es esto Sr. Presidente sino Despreciar al pueblo?.

Luego tampoco quieren que se diga que "esto" está hecho a medida del P.J. y de la U.C.R; representados hoy por el Dr. Menem y el Dr. Alfonsín.

El Gral Peron . Sr. Presidente *siempre gano* con Mayoría Absoluta (es decir siempre con más de la mitad más uno); sino ,recordemos a modo de ejemplo que la última vez ganó con el 63% del electorado. Y fíjese Ud. Sr. Presidente lo que es la coincidencia , porque este 63% es precisamente el mismo porcentaje que NO lo Voto al Dr. Menem.

El Pueblo Argentino, puede a veces , No estar seguro de Lo Que Quiere, pero ha demostrado que sabe perfectamente lo que no quiere...

Convención Nacional Constituyente

Lo correcto del Ballotage, la idea fuerza, es que el cargo más importante de la Nación, del Estado, al que pueda aspirar un ciudadano es el que debe ser elegido por la mayoría absoluta. Esto es lo que le confiere el suficiente "poder" como para decidir y gobernar según los criterios del Bien Común.

Y sino veamos el colapso por el que atraviesa nuestro país...o acaso no es colapso Santiago del Estero; Tierra del Fuego; Jujuy; Catamarca; La Marcha Federal; los reclamos del campo; los Metalúrgicos, etc, etc, etc.....???

El Gral. Perón decía en su obra póstuma (1974): "" Antes de crear un Proyecto de Gobierno, como aquí se intenta, hay que convenir Un Proyecto De Nación que pertenezca al País en su totalidad"" Estas mismas frases ya las había mencionado ante el Congreso y por los medios de comunicación a toda la Nación.

También reiteró la importancia de que *Un Movimiento Nacional* no pertenece a un partido político determinado y por tanto puede ser concretado por uno o por varios siempre y cuando lleven a cabo sus ideales .. Agregó también: " El modelo argentino es el Principal elemento de juicio a ser considerado en cualquier Reforma Constitucional"" !!! JA !!!!JA,JA.-

Y por último termino recordando otra frase del Gral Perón " El Siglo XXI nos encontrará libres o esclavos" y que quienes nos encontramos advirtiendo los errores de este proyecto, tendremos solamente el cargo de conciencia de no haber logrado convencer a quienes nos escuchan, pero tendremos la seguridad de dejar nuestro ejemplo de lucha a las generaciones futuras y nos encontraremos en el más allá con nuestros hijos UNIDOS en la irrenunciable idea de LIBERACION NACIONAL...

2

Solicitada por el señor convencional Alfonsín

I. LA NECESIDAD DE LAS REFORMAS PROPUESTAS EN EL NUCLEO DE COINCIDENCIAS BASICAS:

I.1. Introducción:

A fines de 1985 el Gobierno de la Unión Cívica Radical creó el Consejo para la Consolidación de la Democracia, que fue un organismo asesor pluralista, con integrantes de distintos partidos políticos y de diversos sectores y disciplinas.

En mi carácter de Presidente de la Nación, le encomendé al Consejo la tarea de estudiar la conveniencia y el sentido de una eventual reforma constitucional, dejando bien en claro que los estudios sobre la reforma debían excluir terminantemente toda posibilidad de mi propia reelección. La conclusión a la que arribó dicho Consejo fue que era necesario reformar la Constitución para modificar el actual sistema presidencial de gobierno con el fin de desconcentrar el cúmulo de poderes del Presidente de la Nación.

A nuestro entender esta concentración de facultades distorsionó el sistema de separación de poderes, previsto originariamente por la propia Constitución, hasta tal punto que el sistema de gobierno argentino ha sido caracterizado como hiper-presidencialista.

El sentido de la reforma que en su momento propusimos tendía a la incorporación de instituciones de los sistemas parlamentarios, para atenuar los poderes del Presidente, y otorgarle al sistema político argentino una mayor flexibilidad para adecuarse a las cambiantes circunstancias que todo proceso de consolidación y transformación debe sobrellevar.

Se pretendía introducir reformas que hicieran más fluidas las relaciones entre los poderes legislativos y ejecutivo, otorgándole al Congreso la posibilidad de contribuir a la formación del gobierno nacional. Otros aspectos de la reforma propuesta tendían al fortalecimiento del federalismo, a garantizar un Poder Judicial independiente, a la incorporación de mecanismos de democracia semi-directa, a separar la iglesia del Estado y a asegurar más

Convención Nacional Constituyente

eficientemente los derechos sociales consagrando, a la vez, la protección del medio ambiente y los derechos de los consumidores y usuarios de los servicios públicos.

Hoy estamos discutiendo en esta Convención Constituyente reformas a nuestra Carta Magna que coinciden sustancialmente con aquellas propuestas del Consejo para la Consolidación de la Democracia.

Para comprender el sentido de las reformas incluidas en el despacho de la mayoría de la Comisión de núcleo de coincidencias básicas, es necesario analizar los defectos del sistema de gobierno cuya transformación proponemos. Sólo teniendo en claro las falencias institucionales que la reforma propone solucionar, vamos a comprender el sentido y alcance del despacho que estamos defendiendo.

El sistema institucional argentino no ha brindado el marco adecuado para garantizar una democracia estable, que asegure la representatividad y el control efectivo del ejercicio del poder, y facilite la cooperación de sus fuerzas políticas para construir un destino común.

Muchas fueron las causas de nuestro fracaso en consolidar una democracia moderna y participativa. Una de las más graves radica en el diseño y la práctica institucional adoptadas, y en las reglas del juego político que nos hemos impuesto y que, pese a sus falencias, hasta el presente conservamos.

Nuestro sistema institucional presenta graves fallas que dificultan la consolidación de una democracia moderna. Dichas fallas afectan la legitimidad política de las decisiones de gobierno, la gobernabilidad del sistema, y el control del poder.

En particular, el sistema presidencial argentino ha concentrado enormes poderes y facultades en el Presidente de la Nación distorsionando el esquema de separación de poderes pensado por los constituyentes de 1853.

El equilibrio de poderes que consolidó nuestra práctica constitucional no es eficaz para evitar el ejercicio abusivo del poder, la corrupción, el avance del Poder Ejecutivo sobre los otros poderes del Estado, el avasallamiento del federalismo, etc. Estas falencias, sumadas a la rigidez del sistema y a una dinámica de interacción perversa, han atentado contra la gobernabilidad política en numerosas ocasiones, muchas de las cuales culminaron con la ruptura del orden democrático.

I.2. La Concentración de poderes en el Presidente:

El régimen político argentino se caracteriza por una fuerte concentración de poderes en la figura presidencial que deriva del texto constitucional y que la práctica política ha incrementado.

La Constitución de 1853/60 expresa este fuerte carácter presidencialista a través de un cúmulo de atribuciones presidenciales como la de nombrar a los miembros de gabinete sin necesidad de acuerdo del Congreso; la ausencia del mecanismo de censura del Congreso; la excesiva brevedad del período de sesiones ordinarias y la facultad exclusiva del Presidente para convocar y fijar la agenda de las sesiones extraordinarias del Congreso, así como la facultad de dictar el estado de sitio, con el consiguiente poder de detener a personas sin juicio previo; etc.

A partir de 1990 el Poder Judicial ha facilitado esta expansión de los poderes del Presidente a través de la justificación creciente de la delegación de facultades del Poder Legislativo al Poder Ejecutivo y la admisión irrestricta del dictado de los decretos de necesidad y urgencia mediante los cuales ha ejercido amplias facultades legislativas.

Además el abuso indiscriminado de la doctrina de "las cuestiones políticas no justiciables" implicó la autolimitación de los tribunales para revisar la actuación del Presidente en situaciones tales como la declaración y aplicación del estado de sitio y la intervención federal.

Asimismo, el Poder Judicial alentó una desmedida competencia de los tribunales administrativos que dependen exclusivamente del Presidente como los tributarios, los militares y los policiales, habiéndose llegando a

Convención Nacional Constituyente

aceptar en determinado momento la atribución de facultades legislativas del jefe de policía.

Una serie de circunstancias fueron incrementando las facultades del Poder Ejecutivo en desmedro de los otros poderes. Los golpes de Estado que suprimían el Congreso, afectaban la estabilidad de los jueces, la autonomía de los gobiernos provinciales y municipales y la autonomía y autarquía de una serie de otros entes públicos como las universidades, provocando la mayor concentración de poderes en un dictador que seguía utilizando la figura presidencial. Estos superpoderes presidenciales, en muchos casos, no fueron limitados por los gobiernos constitucionales que los sucedieron.

El crecimiento de la administración pública aumentó el poder de la Presidencia al tener la facultad de hacer una gran número de designaciones en forma discrecional y de administrar cuantiosos recursos.

Por su parte, los otros poderes del Estado fueron perdiendo su peso relativo frente al Ejecutivo: el Congreso, por sus largos períodos de receso, la delegación de facultades, sus procedimientos lentos, etc. El Poder Judicial, en los últimos años, por la manipulación en la designación de los jueces por parte del Poder Ejecutivo y su mayoría adicta en el Senado. Dichos nombramientos le han restado independencia y han provocado un profundo deterioro en la imagen y confianza que los ciudadanos depositaban en la Justicia.

Finalmente, la incursión del Poder Ejecutivo en las esferas y competencias de los demás poderes del Estado Nacional fue acompañada por un avance del gobierno central sobre los gobiernos provinciales a través del recurso desmedido y a veces infundado de la intervención federal y del manejo de los recursos económicos. Este avance sobre las autonomías provinciales también fue una de las causas relevantes del incremento de poderes de la Presidencia de la Nación.

Esta ampliación de los poderes del Presidente no ha sido acompañada por los consiguientes controles de su ejercicio. Por el contrario, los diversos canales de control fueron socavados ya sea en las órbitas de los Poderes Judicial y Legislativo como en la misma esfera del Ejecutivo.

La concentración de funciones en el Presidente ha generado una fuerte personalización del sistema que le ha dado un carácter cesarista a la figura presidencial y que retroalimenta el avance del Poder Ejecutivo sobre los otros poderes. Este carácter cesarista está reforzado por una tradición caudillista y de fuertes liderazgos presidenciales.

La personalización del poder torna al sistema enormemente vulnerable, puesto que depende de las cualidades de la persona a cargo de la presidencia y, por lo tanto, de cualquier circunstancia que pueda afectarla, tales como problemas de salud, o bien su pérdida de prestigio o de consenso. Así, la estabilidad de las instituciones termina dependiendo, en última instancia, de la idoneidad, debilidad, popularidad, u otras características personales del Presidente.

Esta situación genera consecuencias indeseables: a) promueve situaciones en las cuales el Presidente se ve tentado de caer en abusos autoritarios, excediendo el marco de sus facultades para satisfacer distintas demandas; b) concentra las presiones sectoriales y populares sólo sobre la Presidencia de la Nación; c) permite, como sucede actualmente, que el Poder Ejecutivo malinterprete las facultades relativas a su función, excediéndolas permanentemente en los más diversos sentidos.

Además, el carácter cesarista de la institución presidencial suele limitar la posibilidad de realizar negociaciones con otras fuerzas políticas.

I. 3. Problemas de Gobernabilidad del Hiperpresidencialismo

El sistema presidencialista no presenta muchos ejemplos de estabilidad y gobernabilidad institucional. La experiencia comparada señala que la mayoría de los países del mundo en desarrollo que han adoptado el modelo presidencialista norteamericano han sido sumamente inestables.

Convención Nacional Constituyente

Analizaremos algunos de estos defectos que afectan al sistema presidencialista argentino:

a) Rigidez y falta de mecanismos para superar situaciones de crisis:

La falta de flexibilidad del sistema presidencial argentino es notoria frente a situaciones de crisis políticas, tales como la pérdida de consenso del presidente y la consiguiente falta de apoyo legislativo a las políticas del gobierno; la muerte o la incapacidad de algunos de los actores políticos principales; la dificultad para la formación de acuerdos o coaliciones entre las distintas fuerzas políticas, etc.

La elección del presidente por un período fijo de seis años es una de las causas más graves de la rigidez del sistema. Tal como indica el profesor Juan Linz, el proceso político aparece dividido en períodos rígidos y discontinuos de tiempo, sin posibilidades de realizar ajustes intermedios cuando circunstancias políticas lo demanden.

Por otra parte, el hiper-presidencialismo argentino no ofrece válvulas de escape que permitan superar las situaciones de crisis ocasionadas por el desprestigio y la pérdida de popularidad del presidente. El juicio político no es un mecanismo eficaz porque se trata de una acusación por mal desempeño y no una censura política lisa y llana.

La poca representatividad y escaso poder de los ministros los invalida como eventuales fusibles cuya sustitución sea relevante para marcar un cambio de rumbo en la orientación del gobierno. Cada vez que en nuestro país se ha recurrido al cambio de ministros sólo se han conseguido alivios temporarios (menos significativos cuanto más se ha utilizado este recurso), pero finalmente la responsabilidad del Presidente ha seguido prevaleciendo. El descrédito que afecta a los ministros suele tener como último blanco a la persona del Presidente. Los ministros no tienen entidad suficiente para brindar protección a la figura presidencial y absorber los fracasos que van socavando su prestigio y confiabilidad.

Las situaciones de crisis pueden exigir válvulas de escape que permitan realizar cambios en actores políticos relevantes y en las políticas de gobierno, así como el castigo de quienes han cometido errores, sin que la estabilidad de las instituciones se vea afectada. Tal como veremos a continuación, el sistema presidencial engendra una dinámica de fuerte confrontación entre las fuerzas políticas que, sumada a la falta de válvulas de escape, puede promover el quiebre del orden institucional.

b) Juego de Suma Cero:

Nuestro sistema institucional combina un presidencialismo exacerbado, un alto grado de participación electoral, partidos disciplinados, régimen de representación proporcional, un federalismo débil y el control judicial de constitucionalidad. Esta combinación genera una aguda dinámica de confrontación entre los partidos. El proceso político se vuelve un "juego de suma cero" en el que todo lo que uno gana es a costa de lo que pierde otro.

Esta dinámica de interacción se traduce en un fuerte antagonismo entre los principales partidos políticos que se manifiesta tanto en campañas electorales extremadamente agresivas, como en la práctica política cotidiana. La confrontación potencia el conflicto político, los bloqueos entre los poderes del estado dominados por diferentes partidos y los intentos de desprestigiar la figura presidencial, dificulta el logro de acuerdos mínimos sobre cuestiones fundamentales. Los partidos en la oposición tienen poco que ganar aceptando cargos secundarios y apoyando las políticas del gobierno. Por eso tratan de bloquear y desgastar al Presidente para deteriorar su imagen y eventualmente sustituirlo en la próxima elección presidencial.

Esta dinámica de confrontación promueve bloqueos entre los poderes y dificulta la formación de acuerdos multipartidarios por lo cual se torna más difícil superar situaciones de crisis y garantizar la estabilidad del sistema.

c) El bloqueo entre los poderes del Estado:

El sistema institucional argentino presenta dos órganos independientes dotados ambos de legitimidad democrática: el Congreso y el Presidente. La rigidez del sistema, y la dinámica de confrontación entre los partidos

Convención Nacional Constituyente

políticos, sumado al hecho de que cada poder es soberano dentro de su esfera de competencias, ha promovido conflictos entre dichos poderes sin que el sistema cuente con un mecanismo institucional adecuado para resolverlos.

Cuando el Presidente no cuenta con una mayoría favorable en el Congreso, le puede resultar muy difícil tener apoyo para la sanción de las leyes necesarias para llevar a la práctica su programa de gobierno. La situación de bloqueo se produce por cuanto el Presidente se ve imposibilitado de obtener esa mayoría necesaria para desarrollar su programa, pero el Poder Legislativo tampoco puede implementar las leyes que sancione y ejecutar políticas de gobierno. Ante esta situación de empate y bloqueo entre los poderes, el sistema no prevé ninguna salida. En estos casos, el Presidente trata de superar estas situaciones abusando de sus poderes y excediéndose en sus facultades mediante el artificio de gobernar a través de decretos de necesidad y urgencia.

d) Dificultad para formar alianzas y coaliciones multipartidarias:

Las reglas de juego del presidencialismo determinan que el resultado de la elección presidencial establezca los ganadores y perdedores durante todo el mandato presidencial. En ese período difícilmente se forma algún tipo de alianza o acuerdo entre el gobierno y la principal oposición.

El antagonismo generado por la dinámica de juego de suma cero del sistema presidencial, hace que quienes debieran asumir el papel de líderes en la construcción de alianzas no tengan incentivos para formarlas. En primer lugar, ellos tratarán de no asumir los costos de un gobierno de coalición, especialmente si se tiene en cuenta que los posibles réditos serán atribuidos al Presidente. Si estos líderes tienen alguna expectativa de ganar la futura elección, rechazarán cualquier posibilidad de formar parte de un acuerdo o alianza. En efecto, la dinámica del sistema determina que la oposición estime conveniente la obstrucción de las políticas del Ejecutivo porque indefectiblemente va a tener que esperar hasta la finalización del mandato presidencial para poder acceder al gobierno.

Las dificultades para lograr la formación de coaliciones y acuerdos multipartidarios, son factores que deterioran más aún las posibilidades del sistema institucional para encarar las grandes transformaciones que nuestro país necesita. Es claro que las coaliciones son necesarias cuando el gobierno de un solo partido no tiene la fortaleza para llevar adelante ciertos cambios que requieren un fuerte consenso democrático, y cuando las presiones sectoriales exigen un amplio respaldo popular para concretarlas.

e) La concentración de presiones en el Poder Ejecutivo:

La personalización del poder y la concentración de facultades en el Presidente lo convierte en el foco principal de las presiones de los diversos sectores sociales.

La expansión de los poderes del Presidente sobre los demás centros de gobierno, no se ha visto acompañada por la posibilidad de oponer un poder real a los diferentes grupos de interés y corporaciones. Por el contrario, la concentración de poderes y funciones determina que las presiones y demandas sociales y sectoriales se concentren en la figura del Presidente.

Existen numerosos ejemplos en nuestra historia en los que quienes ocupaban el cargo presidencial quedaron sometidos a las presiones de diversas organizaciones corporativas, que en muchos casos provocaron su caída.

Los grupos corporativos han aprovechado los flancos que el hiper-presidencialismo les deja para su conquista de privilegios. Resulta más fácil presionar a un órgano unipersonal que concentra todo el poder y que no está obligado a decidir mediante un proceso de deliberación pública ni rinde cuenta de forma inmediata de sus decisiones ante el electorado, que presionar a todo un cuerpo colegiado y deliberativo como el Congreso o descentralizado como el Poder Judicial.

Siempre es más complicado convencer a numerosos representantes, de diferentes partidos, que tienen que justificar públicamente su voto, en un ámbito donde las presiones de los distintos sectores corporativos compiten, y a veces se equilibran o neutralizan, que conquistar privilegios, regímenes de protección especial, subsidios, exenciones de diversa índole, etc. a través de presiones facciosas sobre un único centro de poder.

Convención Nacional Constituyente

I. 4. El Presidencialismo sin mecanismos de control.

La concentración de facultades en la figura presidencial le ha permitido efectuar avances en todas las esferas de la vida institucional del país. Así, las atribuciones relativas al nombramiento de magistrados del Poder Judicial, el exagerado ejercicio de funciones jurisdiccionales, el avance sobre las facultades legislativas y los excesos en el ejercicio de su función reglamentaria, la designación de los directores de las empresas públicas, etc. han permitido que el Presidente tenga injerencia en la toma de decisiones de todos los ámbitos del quehacer político. Este cúmulo de poderes no ha sido acompañado por los correspondientes mecanismos de control que permitan encuadrar la actividad del Poder Ejecutivo. Por el contrario, el Presidente cuenta con un amplio margen de discrecionalidad en la toma de decisiones y en la ejecución de su plan de gobierno.

El sistema no ha contado con mecanismos idóneos para garantizar el equilibrio entre los poderes del Estado, y los pocos previstos han resultado ineficaces o fueron avasallados en la práctica. La concentración de poderes, sumada a la discrecionalidad y a la falta de mecanismos capaces de controlar el ejercicio del poder por parte del Presidente, facilita que este se aparte impunemente de los mandatos del electorado, socavando su propia legitimidad democrática.

El hiper-presidencialismo argentino es tanto causa como consecuencia de la falta de control y los abusos de poder. La concentración de funciones en el Poder Ejecutivo se ha traducido en designaciones arbitrarias de funcionarios; en abusos en los recursos al estado de sitio y la intervención federal en las provincias en desmedro del Poder Legislativo y de las autonomías provinciales; en la manipulación en la designación y traslado de magistrados del Poder Judicial atentando contra su independencia; en abusos de poder en el dictado de decretos de necesidad y urgencia y en la delegación legislativa; en el desmantelamiento de los mecanismos de control internos del Poder Ejecutivo y el avasallamiento del federalismo.

Las prácticas políticas hegemónicas han socavado la independencia y eficacia de los órganos y mecanismos de control. Bastan como muestras las que han tenido lugar durante este período de gobierno: la ampliación del número de miembros de la Corte Suprema de Justicia y la designación de una mayoría adicta al oficialismo; la sustitución forzada del Procurador General de la Nación y la designación de su reemplazante sin el acuerdo del Senado; la supresión del Centro de Asuntos y Estudios Penales del Banco Central; la designación de Procuradores del Tesoro que desconocieron sus funciones mínimas de controlar; el decreto con el "cese por renuncia" forzosa de los integrantes del Tribunal de Cuentas, el sometimiento de la Inspección General de Justicia a los designios del gobierno; el desplazamiento incausado del Fiscal de Investigaciones Administrativas (pese a la opinión de la Comisión de Juicio Político de la Cámara de Diputados que había afirmado que el Fiscal designado con acuerdo del Senado sólo podía ser destituido a través del mecanismo del juicio político); la degradación de la Sindicatura General de las Empresas Públicas, ante las observaciones contra actos de gobierno y el proceso de privatizaciones.

I. 5. El déficit de legitimidad democrática del presidencialismo.

El valor moral de la democracia está dado por el hecho de ser una organización e institucionalización de la discusión pública y de la construcción de consenso, más confiable que cualquier otra para acceder a soluciones justas en materia de moralidad social. Las exigencias de este ideal democrático se satisfacen en la medida en que el procedimiento se aproxime lo más posible a una discusión y decisión racional, mayor cantidad de intereses estén representados en igualdad de condiciones, más libres sean los participantes para expresar y fundamentar sus posiciones, más se esfuercen las partes en justificar tales posiciones en principios generales, más directa sea la toma de decisiones y más amplio sea el consenso que se forma como resultado del proceso.

Probablemente no exista ningún sistema institucional que en la práctica satisfaga plenamente estos requisitos. Sin embargo, hay sistemas que los satisfacen más que otros. En el caso de nuestro sistema, existen varias fallas que lo alejan de este ideal, y que afectan su legitimidad democrática.

El sistema hiper-presidencialista de gobierno está lejos de promover un proceso de discusión pública abierta, libre, y basada en principios. Por el contrario, el sistema suele provocar la adopción de campañas electorales centradas en las características personales de los candidatos. Además, la necesidad de que los candidatos se dirijan a enormes sectores del electorado y convoquen a personas y grupos con intereses e ideas muchas veces contradictorias,

Convención Nacional Constituyente

hace que sus programas muestren escaso contenido ideológico, promesas vagas e invocaciones emotivas. Así, la discusión racional sobre los principios fundamentales de la organización social y política se torna cada vez mas pobre.

El escenario se agravó, por cuanto el Congreso ha dejado de ser el ámbito de deliberación por excelencia. Los miembros del Ejecutivo no concurren con la periodicidad debida, o lo hacen con una actitud "imperial", y sin ánimo de discutir las políticas. De esta forma, el recinto del Congreso no es el foco del debate colectivo donde el oficialismo y la oposición pueden enfrentarse en igualdad de condiciones, sino que la discusión pública se traslada a los programas de televisión donde el Presidente hace breves y cortantes declaraciones y la oposición brinda respuestas aisladas.

I. 6. El carácter imperfecto de la representación:

El concepto de la representación tiene distintas facetas. Una sostiene que la representación reproduce al conjunto social original es substituido por los representantes. Estos formarían un cuerpo que refleja en pequeño todos los matices ideológicos e intereses de la sociedad en sus aspectos relevantes. Esta noción "escapular de la representación" se materializa sobre todo en un Parlamento con representación proporcional. La otra noción es la de la representación como mandato y responsabilidad. Esta noción de mandato responsable alude a un grupo de ciudadanos que autoriza a un mandatario para que defienda ciertas ideas e intereses, y que resulta responsable ante ellos por una gestión contraria a tales ideas e intereses.

El sistema hiper-presidencial argentino presenta graves fallas a la hora de traducir estas dos nociones de representación a los órganos representativos. Con respecto a la noción de representación como reproducción, ella no puede ser aplicada pues el cargo presidencial no reproduce con todos sus matices las diversas opiniones, intereses e ideologías, muchas veces contrapuestas, de la sociedad; y el Poder Legislativo ocupa un rol secundario en gran parte de las decisiones.

En cuanto a la noción de la representación como mandato-responsable, pareciera que la concentración de poderes en un órgano unipersonal permite que los representados puedan identificar perfectamente al encargado de defender sus ideologías e intereses. Pero esta relación se torna totalmente confusa para el mandatario dado que se trata de todo el cuerpo electoral, lo que hace difícil identificar a quienes lo votaron, y en consecuencia qué ideas e intereses debe defender. Así, la responsabilidad del Presidente ante sus mandantes se vuelve ilusoria. Por otra parte, aquellos que votaron en contra del Presidente no tienen un canal por el cual sus ideas e intereses estén representados en el órgano que concentra los mayores poderes.

Así, la institución presidencial argentina se ha tornado gravemente deficiente en términos de representatividad en cualquiera de estas nociones, y atenta contra el ideal de democracia deliberativa que concibe a la representación como una delegación para continuar la discusión pública, que concluyó en la elección, de una forma más especializada.

II. LA SITUACION DEL PODER JUDICIAL

II.1. Introducción:

La existencia de un Poder Judicial idóneo e independiente es uno de los pilares de la democracia. Desde que el estado ha centralizado el uso de la fuerza son los tribunales quienes deben administrar la coacción para garantizar el cumplimiento de la ley y el derecho.

El rol del Poder Judicial en un estado democrático depende de los principios de la organización institucional de dicho estado. Así, en un sistema sin una constitución escrita, que los jueces deban controlar, el poder judicial solo le cabe interpretar el derecho de tal modo de dotar de previsibilidad y ejecutoriedad a las relaciones normativas. Para dicho sistema institucional, los jueces son únicamente componedores de conflictos sociales su tarea se limita a convertir normas jurídicas generales en particulares, y no pueden invalidar las decisiones tomadas por los organismos que representan a la voluntad popular.

Convención Nacional Constituyente

Cuando la organización institucional de un país cuenta con una constitución rígida, como en nuestra república, la interpretación de las leyes no es el único mandato que deben cumplir los jueces.

El principio rector del sistema en este caso no es solamente la regla de la mayoría sino la supremacía de la Constitución, y el rol del Poder Judicial no se limita a la interpretación del derecho vigente. Al existir una constitución como base normativa de un sistema legal, ella implica restricciones y límites a la voluntad mayoritaria. La Constitución aparece como una valla infranqueable que no puede ser sorteada. Y es el Poder Judicial es el último recurso para que la Constitución sea respetada.

El Poder Judicial controla, en última instancia, el efectivo cumplimiento de la Constitución por parte de los ciudadanos, y en especial, por parte de los otros poderes del estado. La idea de contar con un Poder Judicial independiente tiende a otorgarle el control constitucional a un poder distinto de los poderes políticos.

El desdoblamiento entre los controlantes y los controlados garantiza que se respeten los límites que la Constitución impone. En aquellos países en los que el Poder Judicial ha mantenido la plena vigencia de la Constitución han funcionado mejor los otros poderes.

En nuestro país, la deserción de la Corte Suprema de su deber de hacer cumplir la Constitución, contribuyó a desvirtuar los límites al poder y a permitir interpretaciones restrictivas de los derechos de los ciudadanos. Así se favoreció la consolidación de un tipo de democracia con altos problemas de legitimidad, control y gobernabilidad.

Más aún, el hiper-presidencialismo argentino, en buena medida, fue posible por la degradación del rol institucional del Poder Judicial.

Muchas son las razones que han producido la degradación del Poder Judicial. Algunas de ellas están vinculadas con lo que llamaremos "problemas de organización" de dicho poder establecidas en la misma Constitución. Otras, están vinculadas con lo que llamaremos "problemas de jurisdicción", es decir problemas originados en las decisiones que adoptaron las distintas Cortes Supremas respecto de muchos temas de primordial importancia institucional.

II. El sistema de designación de los jueces:

Entre los muchos sistemas posibles de designación de jueces, nuestra Constitución eligió uno el poder del Presidente y la posibilidad de influencia del Poder Ejecutivo en las decisiones judiciales.

El artículo 86 inciso 5 de nuestra Constitución introdujo modificaciones al sistema norteamericano que establece que el nombramiento de los jueces le corresponde al Presidente con "consejo y consentimiento del Senado" ("advice and consent"). En la práctica constitucional y política argentina, a diferencia de lo sucedido en la práctica constitucional norteamericana, el Presidente ha ejercido su facultad de designación de los jueces casi sin límite o control del Senado.

De todos modos y por desgracia para nuestras instituciones, a esta facultad presidencial deben agregarse otros factores que también contribuyeron enormemente a que el actual procedimiento de designación de jueces sea absolutamente inidóneo. En este sentido, las rupturas institucionales generaron gran inestabilidad entre los miembros del Poder Judicial, lo que brindó a los circunstanciales gobiernos la posibilidad de obtener jueces adictos.

Es importante señalar que el Senado demostró en los últimos años poca preocupación por la calidad técnica y moral de los jueces, siendo la manifestación más escandalosa de este hecho el acuerdo que la mayoría justicialista del Senado otorgó a cuatro ministros de la Corte Suprema, que se realizó sin debate y en un tiempo record en los anales de la República.

También tenemos que destacar que los ciudadanos no pudieron asumir la tarea de control de la idoneidad técnica y moral de los jueces, abdicada por el Senado, que en la década de 1860 dispuso que las sesiones de acuerdos

Convención Nacional Constituyente

fueran secretas.

II. 3. Problemas de jurisdicción:

La falta de independencia del máximo tribunal de la Nación contribuyó a consolidar las perniciosas prácticas que con esta reforma queremos superar.

La Corte Suprema de Justicia de la Nación convalidó un esquema en el que el Poder Ejecutivo asumía una función que la Constitución no le había otorgado. Diversos fallos elaboraron esta idea. Así en el caso "Martínez Casas" se sostuvo que el Poder Ejecutivo era un "órgano estatal predominante" (Fallos 248:462) y, en otros, que el Congreso es un cuerpo orgánicamente ineficaz para gobernar (Fallos 166:264).

Esta idea de la Corte Suprema, que de por sí debería haber causado la sorpresa y el rechazo de todos los que creen en el principio de la división de poderes, fue aplicada en muchas oportunidades más.

Por este camino el Poder Judicial llegó a otorgar plena validez a las normas emanadas de los gobiernos de facto. De esta manera, legitimó la posibilidad de que quien se hiciese con el Poder Ejecutivo mediante un golpe de estado pudiera arrogarse la facultad de dictar normas generales con pretensiones de legitimidad.

La Corte Suprema amplió hasta límites inaceptables la doctrina de las cuestiones políticas no justiciables.

Esta doctrina fue particularmente nociva cuando se aplicó a la no revisión de la razonabilidad de las medidas tomadas por el Gobierno Nacional al decretar la intervención federal a alguna provincia, o al establecer el estado de sitio.

Cuestiones como el régimen electoral, el juicio político o las elecciones provinciales fueron instancias en que la Corte Suprema consideró que no tenía atribuciones para evaluar la constitucionalidad de las acciones de los poderes constituidos.

Esta doctrina de las cuestiones políticas no puede entenderse como una deferencia a lo resuelto por los órganos representativos. Ello es así pues los jueces se han manifestado por la abstención aún en circunstancias en que las decisiones emanaban de gobiernos que en modo alguno podían considerarse representativos de la voluntad popular.

Otra manifestación de la idea que el Poder Ejecutivo es un "órgano estatal predominante" ha sido la afirmación de que tiene amplias facultades reglamentarias.

Es claro que nuestra Constitución le ha otorgado al Presidente la facultad de reglamentar las leyes. Sin embargo, no ha contemplado expresamente la delegación legislativa, esto es, la facultad de que el Presidente dicte normas generales por delegación del Congreso de sus propias atribuciones. La razón es, el principio de división de poderes. Sin embargo, a pesar de la importancia de este principio, la Corte Suprema ha ido progresivamente permitiendo que el Poder Ejecutivo decida sobre cuestiones que son de clara competencia legislativa. Así lo estableció con toda claridad en el caso "De Angelis", en donde admitió la constitucionalidad de la ley de procedimiento tributario que delegaba en la Dirección General de Impositiva (organismo dependiente del Poder Ejecutivo) la facultad de dictar normas generales relativas a la recaudación fiscal. La actual Corte Suprema, por su parte, amplió más aún la validez constitucional de la delegación legislativa, al permitirle al Poder Ejecutivo el uso de atribuciones legislativas sin que el Congreso se las hubiera explícitamente delegado.

Por último, debe mencionarse la convalidación del abuso hasta límites impensados del ejercicio de competencias legislativas por parte del Poder Ejecutivo sin ley que lo convalide, alegando razones de "necesidad y urgencia". La Corte Suprema, en la composición que adoptó desde su ampliación de cinco a nueve miembros, nos provee de innumerables ejemplos, entre los cuales el caso "Peralta" sea tal vez el más importante. Allí la Corte Suprema extendió las atribuciones del Poder Ejecutivo considerando que, si el Congreso en ejercicio de las facultades constitucionales que le son propias no procedía a su derogación, era porque tácitamente los había aprobado. Se

Convención Nacional Constituyente

consolida así la idea de que existe un Poder sobre los otros, el Poder Ejecutivo como "órgano estatal predominante".

Así llegamos a la inédita situación actual de desprestigio e ineficacia del Poder Judicial, que ha declinado sus funciones de controlar del uso del poder por parte de los otros órganos del estado, y en especial del Poder Ejecutivo.

Las reformas propuestas en el despacho que estamos discutiendo, constituyen un paso imprescindible para revertir esta situación, equilibrando el poder para hacer posible un efectivo control del respeto a la Constitución que deben cumplir quienes tienen la responsabilidad del gobierno nacional. Un Poder Judicial independiente y jerarquizado será el guardián de la Constitución que nos garantice el respeto a nuestros derechos fundamentales.

III.3. LA SITUACION DEL PODER LEGISLATIVO:

El Poder Legislativo debe cumplir dos funciones en las democracias: a) diseñar y orientar las políticas, y b) controlar los otros poderes. En Argentina, el Congreso ha visto debilitada su capacidad para cumplir estas funciones.

La primera función de diseño de las políticas implica definir el marco dentro del que se debe realizar la acción de gobierno, determinando el alcance y equilibrio entre diversos derechos individuales que pueden estar en conflicto y los intereses de la comunidad, estableciendo los medios y mecanismos generales para satisfacer y promover esos derechos.

El carácter pluralista del Parlamento contribuye a que la orientación general de las políticas deba ser consensuada entre sectores con intereses e ideologías diferentes. El proceso de discusión debería retroalimentar el debate en el ámbito de la sociedad en general.

El Poder Legislativo argentino no satisface las exigencias requeridas para dar cumplimiento a esta función. En primer lugar, el Congreso ha dejado de ser el ámbito principal donde se localiza la discusión pública en el país. Su peso específico real no está definido solamente por los textos constitucionales. Hay una serie de circunstancias concernientes a la dinámica política que han determinado un desequilibrio de fuerzas del órgano legislativo vis a vis el órgano ejecutivo. La concentración de poderes en el Presidente tuvo como contracara el debilitamiento del Congreso, ya que mucho del poder que ganó el Presidente se lo extrajo al Congreso.

Las discusiones más importantes no se hacen en su ámbito ya que a través de una amplia delegación de facultades al Presidente, y la práctica abusiva de acudir a los decretos de necesidad y urgencia, el Poder Ejecutivo ha monopolizado el rol de proyectar las políticas públicas más relevantes. Además, el Presidente y sus Ministros han abandonado la práctica de ir espontáneamente a exponer la política del gobierno al Congreso, y las interpelaciones son poco frecuentes y no producen consecuencia alguna.

La otra función importante que debe cumplir el Poder Legislativo es la de controlar los actos de gobierno. Esta función hace que sea fundamental la presencia de la oposición en los cuerpos legislativos de las democracias pluralistas. Esta función de control que deben desempeñar los parlamentos comprende valoraciones de orden ético, de eficacia o competencia y de carácter político.

Los medios más usuales para el ejercicio de la función de control en las democracias modernas son las mociones de censura e interpelaciones a miembros del gobierno; las comisiones investigadoras con amplias facultades para el cometido de su función; las audiencias públicas con testimonios de sectores que puedan estar afectados por una u otra medida de gobierno; la acción de un comisionado parlamentario, defensor del pueblo u ombudsman nombrado por el Parlamento, entre otras.

El Congreso argentino no cumple con eficacia la función de control. No cuenta con posibilidades de hacer un uso efectivo de alguno de estos medios. La ampliación de facultades por parte del Poder Ejecutivo no se ha visto acompañada por la implementación de mejores instrumentos de control sino que, como hemos visto, la mayoría de los mecanismos existentes han sido socavados y debilitados. Cuestiones tales como el dictado del estado de sitio (la

Convención Nacional Constituyente

mayoría de las oportunidades en que se dictó, fue por decreto del Poder Ejecutivo); las intervenciones federales (la mayoría de las cuales también fue decididas por decreto del Poder Ejecutivo); y los decretos necesidad y urgencia y facultades delegadas, hicieron que el Presidente fuera desplazando al Congreso y adquiriendo por sí solo un enorme poder discrecional frente a los ciudadanos, sin que se arbitraran mecanismos de control.

No existe una Comisión Parlamentaria que tenga representación equitativa de los distintos partidos y que actúe ante eventuales medidas de urgencia. Tampoco existen mecanismos ágiles para velar por la protección de los derechos individuales. Finalmente, el reciente copamiento de los órganos de control por parte del Ejecutivo hace más urgente que nunca modificaciones constitucionales que hagan que esos órganos dependan del Congreso, sin posibilidad de injerencia alguna del órgano controlado.

Uno de los rasgos más negativos del funcionamiento del Congreso, solamente justificado en la época de la sanción de la Constitución, es la exigüedad de su período de sesiones. La brevedad de este período también permitió el avance de los poderes del Presidente que tenía lugar durante el receso del Poder Legislativo.

Otro aspecto negativo es el hecho que en las sesiones extraordinarias sólo se puedan tratar las iniciativas del Poder Ejecutivo. Por último, la excesiva complejidad del procedimiento para la formación y sanción de leyes, más algunas prácticas parlamentarias adicionales, como el envío de los proyectos para su estudio a un excesivo número de comisiones, etc. son también causantes de un procedimiento pesado que contribuye a la irrelevancia del cuerpo legislativo.

Las reformas propuestas al Poder Legislativo en el despacho que estamos tratando convertirán al Congreso en el representante más efectivo de la voluntad popular. Para ello también serán necesarias acciones y actitudes positivas de congresistas y partidos políticos, así como la toma de conciencia y mayor participación de ciudadanos y asociaciones privadas.

No hay duda que la nueva Constitución traerá consigo la idea y la práctica de un Poder Legislativo revitalizado, más moderno, con mayores responsabilidades y atribuciones más importantes, que con toda seguridad redundarán en un sistema democrático donde un poder del estado pondrá mayores frenos al otro. El Poder Ejecutivo tendrá un contrapeso mayor que evitará su desborde, para beneficio del ejercicio efectivo de nuestros derechos y de las prácticas democráticas.

IV. ANALISIS Y SENTIDO DE LAS REFORMAS PROPUESTAS EN EL NUCLEO DE COINCIDENCIAS BASICAS.

IV.1 En la búsqueda de una nueva Constitución.

Explicamos que nuestro sistema institucional presenta graves fallas: concentración de poderes en el Presidente, legitimidad insuficiente, problemas de gobernabilidad, falta de controles. Las reformas propuestas en el despacho que estamos discutiendo tienden a revertir estos defectos.

Nuestro objetivo no se limita a mejorar la forma de gobierno. La reforma que estamos defendiendo, al corregir el modo en que el poder es ejercido y organizado, va sin dudas a contribuir a una más plena vigencia de los derechos constitucionales. Una forma de gobierno más moderna y eficiente va a fortalecer los derechos individuales y sociales proporcionando un marco adecuado para su desarrollo.

Para desconcentrar los poderes del Presidente, el proyecto de reforma tiende a limitar la calidad y cantidad de sus competencias, distribuyéndolas o compartiéndolas con el Jefe de Gabinete de Ministros, el Congreso, y las nuevas instituciones que se incorporan a la Constitución.

En este sentido es importante hacer hincapié en los siguientes aspectos:

Convención Nacional Constituyente

- (A) Se desconcentran sustancialmente los poderes del órgano ejecutivo creándose la figura de un Jefe de Gabinete de Ministros, con responsabilidad parlamentaria, el que estará a cargo de la administración general del país.
- (B) Se limitan las facultades del Presidente en relación con la designación de los Ministros de la Corte Suprema de los jueces de los tribunales inferiores.
- (C) Se limitan las facultades del Presidente para designar a los funcionarios a cargo de los organismos de control. Un miembro de la oposición encabezará la Auditoría General, dependiente del Congreso de la Nación.
- (D) Se regulan las facultades del Presidente de dictar decretos de necesidad y urgencia, y se limitan sus facultades legislativas producto de delegación parlamentaria.
- (E) Se le quita al Presidente la facultad de nombrar al Intendente de la Ciudad de Buenos Aires.
- (F) Se restringen las facultades presidenciales de intervenir a las provincias.

A nuestro entender, las reformas propuestas en el despacho que estamos discutiendo implican una verdadera alternativa al modo institucional caracterizado por el abuso de los decretos legislativos, la sumisión de la Justicia y la manipulación de los organismos de control. La nueva Constitución, sin duda alguna, profundizará la democracia, incorporando nuevas instituciones, mejores controles y ampliando la participación popular.

La atenuación del presidencialismo, objetivo principal de la reforma, se va lograr quitándole al Presidente la jefatura de la administración pública, la jefatura sobre la Capital Federal, y el manejo de las relaciones entre el Poder Ejecutivo y el Congreso, las que en el futuro van a quedar en manos del Jefe de Gabinete.

IV.2: El Jefe de Gabinete de Ministros:

La reforma propuesta incorpora la figura del Jefe de Gabinete de Ministros elegido por el Presidente y responsable políticamente ante el Congreso. Con esta institución se introduce una figura constitucional con las siguientes atribuciones:

1. Poderes de gobierno: Tiene a su cargo el despacho de los negocios de la Nación, ejerce la administración general del país y refrenda y legaliza, junto al ministro del ramo, los actos del Presidente por medio de su firma, sin cuyo requisito carecen de validez.

Hace recaudar las rentas de la Nación y ejecuta el presupuesto nacional. En este sentido, dirige la acción del gobierno en materia económica al determinar los mecanismos para la percepción de los impuestos y al llevar a cabo las obligaciones gubernamentales respecto de su inversión.

Efectúa los nombramientos de los empleados de la administración, excepto los que corresponden al presidente. En función de esta atribución, los subsecretarios y directores generales y demás funcionarios inferiores de todas las áreas del Poder Ejecutivo, serán designados en el futuro por el Jefe de Gabinete.

Coordina, prepara y convoca las reuniones de gabinete y las preside en ausencia del Presidente.

Ejerce las funciones y atribuciones que le delegue el Presidente.

Concurre a las sesiones del Congreso y participa en sus debates sin voto.

Convención Nacional Constituyente

Presenta al Congreso una memoria detallada del estado de la Nación.

Produce los informes y explicaciones verbales o escritos que cualquiera de las Cámaras solicite al Poder Ejecutivo.

2. Facultades colegislativas: Previo tratamiento en acuerdo de gabinete y aprobación del Poder Ejecutivo, envía al Congreso los proyectos de ley de ministerios y de presupuesto nacional.

Dicta los actos y reglamentos necesarios para el ejercicio de sus atribuciones, refrenda los decretos reglamentarios de las leyes, los reglamentos de necesidad y urgencia en las materias permitidas, los reglamentos delegados, los decretos que dispongan la prórroga de sesiones del Congreso o la convocatoria a sesiones extraordinarias y los mensajes del Presidente que promuevan la iniciativa legislativa.

La incorporación de un jefe de gabinete de ministros contribuirá a solucionar los problemas de gobernabilidad a que hicimos referencia anteriormente. Ello es así porque será un herramienta útil para superar situaciones de bloqueos interpoderees, dando mayor sustento político a las instituciones democráticas y tendiendo a una resolución más racional de las tensiones políticas.

Cuando exista una situación de bloqueo entre el Presidente y el Congreso, el Jefe de Gabinete con responsabilidad parlamentaria será el puente a través del cual se podrá institucionalizar un gobierno de coalición, puesto que el Presidente va a estar obligado a negociar con la mayoría opositora del Congreso para ocupar dicho cargo para poder gobernar.

El Jefe de Gabinete incrementará la legitimidad y representatividad del Gobierno, al exigir que este cuente con un respaldo parlamentario. De la obligación de tener que concurrir en forma mensual al Congreso, para informar sobre la marcha del gobierno, surge claro que no es un mero funcionario administrativo y que se le otorgan importantes responsabilidades políticas.

La presencia periódica del Jefe de Gabinete en el Congreso, da raigambre constitucional a uno de los principios republicanos, como es el de informar acerca de los actos de gobierno. La escena política será indudablemente protagonizada por el Presidente y por su Jefe de Gabinete. Obviamente, esto dependerá, también, en gran medida, de la personalidad del ministro informante. Lo importante es que el nuevo texto normativo incluye esta posibilidad.

La figura del Jefe de Gabinete representa una verdadera transformación institucional. El poder político ya no se concentrará únicamente en el Presidente. La competencia política perderá su carácter de juego de suma cero, ya que los acuerdos y coaliciones darán mayor participación a los partidos que no controlan directamente el Ejecutivo. Los partidos que no accedan a la presidencia tendrán injerencia en la formación del gobierno a través de la posibilidad de votar una moción de censura para remover al Jefe de Gabinete. Esta injerencia parlamentaria en la formación del gobierno, puede culminar en la integración de estos grupos políticos, tradicionalmente opositores, a través de una acción política positiva.

La mera posibilidad de que disminuya la dinámica de confrontación limita el bloqueo interpoderees. Como ya mencionáramos, los bloqueos se dan si un partido opositor gana ambas Cámaras o una de ellas. Ello puesto que la dinámica de la competencia política imperante de "desgastar al adversario" lleva a que los rivales traten de obstaculizar su acción en forma permanente: los Congresistas intentan obstruir al Presidente y aumentar así sus propias chances de reemplazarlo, impidiendo, en general, la sanción de las iniciativas presidenciales. El Presidente, intenta desprestigiar al Congreso alegando su ineficacia y lentitud. Además de salvar el escollo del Congreso mediante el dictado de decretos de necesidad y urgencia.

En la nueva Constitución disminuirán los bloqueos ya que el Jefe de Gabinete es un nexo interpoderees que expresa el consenso entre los dos órganos elegidos por el pueblo. Si el gobierno no contara con respaldo parlamentario en ambas Cámaras, deberá co-gobernar con la mayoría legislativa, que en caso contrario podrá censurar a quien ocupa el cargo. Teniendo en cuenta el poder que al Jefe de Gabinete le otorga el refrendo de los actos del Presidente, a éste no le va a quedar otra salida que un gobierno de coalición. Si, en cambio, cuenta con respaldo legislativo podrá

Convención Nacional Constituyente

governar sin inconvenientes bajo el estricto control de la oposición. Lo que nunca podrá hacer es gobernar desde la excepcionalidad -como hasta ahora- atento que cualquiera de sus dos institutos (decretos de necesidad y urgencia y legislación delegada) requieren la aprobación del Congreso, donde la mayoría legislativa opositora de una de las Cámaras, hará sentir indudablemente su peso.

Como explicamos, en el hiper-presidencialismo es muy difícil lograr amplios consensos para superar situaciones de crisis. Ello puesto que nadie quiere integrar un gobierno donde los aciertos serán del Presidente y los errores de los miembros extrapartidarios de su gabinete. La nueva figura que estamos analizando rompe este círculo vicioso. En efecto, la oposición querrá el cargo y asumirá el compromiso con políticas específicas, ya que ello implica poderes sustanciales.

La creación del Jefe de Gabinete rompe el derrotero letal del presidencialismo latinoamericano, que podemos resumir en estos seis tiempos: a) derrota electoral parlamentaria del partido oficialista; b) pérdida de consenso del Presidente; c) confrontación interpartidaria; d) bloqueo institucional interpoderes; e) crisis y parálisis del sistema; f) caída del régimen. Actualmente, un Presidente que resulta vencido en las elecciones debe seguir, no obstante, al frente de la más alta magistratura constitucional. El Congreso no lo puede reemplazar ni tampoco ocupar su lugar. La figura del Jefe de Gabinete se introduce para cortar el círculo en el punto c) y evitar sus sucesivas consecuencias.

Bajo la nueva Constitución, en el caso de que acontezca una dura derrota electoral del partido oficialista, la oposición no tendrá necesidad de especular con el derrumbe a plazo del Jefe de Estado. No convendrá jugar a ganar "todo o nada". Por el contrario, podrá imponerle al Presidente un Jefe de Gabinete que, lo obligará a tomar decisiones basadas en vínculos cooperativos. De modo que se podrá dar la necesaria confrontación partidaria sin que genere la paralización de los poderes del Estado, ya que se elimina el incentivo que tenía el presidencialismo para la confrontación y la crisis y la caída de la democracia. La oposición deberá apostar a generar propuestas constructivas para sumar sus iniciativas a las propuestas del adversario político.

Esta mejora sustancial en la estabilidad del sistema, sin que haya actores institucionales comprometidos en el desgaste permanente de los otros, se traducirá en una mejora significativa de la otra variable de la gobernabilidad del sistema político: la eficacia de estos actores para llevar a cabo sus programas gubernamentales. No estando ocupados exclusivamente en golpear a su rival, las energías políticas podrán volcarse mejor al diseño de políticas, al fortalecimiento de la gestión estatal, y a dinamizar los organismos de control.

IV. 3. Otras limitaciones de facultades del Presidente:

El proyecto que estamos defendiendo restringe las siguientes facultades presidenciales:

1. Facultades reglamentarias: No podrán dictarse decretos de necesidad y urgencia que regulen materia penal, tributaria, electoral o el régimen de partidos políticos. Para cualquiera otra materia el Presidente deberá contar con el refrendo del Jefe de Gabinete y de los restantes ministros. Se prohíbe la delegación legislativa, salvo en materias determinadas de administración y de emergencia pública y con plazos fijados para su ejercicio. El Jefe de Gabinete debe refrendar los decretos delegados en las situaciones permitidas.

La limitación constitucional de los llamados decretos de necesidad y urgencia, de la delegación legislativa y de la promulgación parcial de leyes implica una restricción de los poderes que el Presidente ha asumido en la práctica constitucional, avalado por el Poder Judicial y el Congreso.

En nuestro país existe una antigua tradición constitucional, ratificada por la jurisprudencia, que sostiene que el Presidente está facultado a dictar decretos legislativos fundados en la necesidad y urgencia. Más allá de nuestra opinión al respecto, los decretos de necesidad y urgencia han pasado a constituir actos conforme a derecho. Aún la doctrina más prudente y limitada en este sentido, avala la producción de los mismos, sujeta a una serie de restricciones.

La propuesta de reforma que estamos defendiendo sigue esta buena doctrina, pronunciándose a favor de una validez muy limitada de los mismos. En primer lugar se fija el principio general de que el Poder Ejecutivo en ningún caso, bajo pena de nulidad absoluta e insanable, podrá emitir disposiciones de carácter legislativo. La reforma

Convención Nacional Constituyente

restringe la sanción de decretos de necesidad y urgencia prohibiendo que puedan dictarse en materia penal, tributaria, electoral y de partidos políticos. En segundo lugar, limita expresamente su dictado a circunstancias excepcionales en las cuales no se puedan utilizar los trámites previstos por la Constitución para la sanción de leyes.

Estas circunstancias excepcionales están dadas por la existencia de una emergencia significativa y una necesidad súbita que imposibilite que los cometidos estatales se cumplan por los medios ordinarios del procedimiento legislativo. En este sentido, es obvio que, si dichas circunstancias excepcionales no existieron, los jueces deberán declarar la nulidad del decreto. En tercer lugar, se requiere el refrendo del Jefe de Gabinete, y de los demás ministros.

Finalmente, se constituye una Comisión Bicameral permanente, a la que se somete el decreto "para su consideración", la que deberá elevarlo al plenario de cada Cámara para su expreso tratamiento. Esto significa que el Congreso debe aprobarlos expresamente, no existiendo sanción ficta de los mismos. En otras palabras, se invierte completamente lo sostenido por la Corte en el caso "Peralta". La prohibición de la sanción ficta de leyes por parte del Congreso está expresamente prohibida en el nuevo artículo 71 bis que exige, en todos los casos, que la voluntad de las Cámaras se manifieste en forma expresa.

Este es, el exclusivo y único sentido en el que debe interpretarse el término "expreso tratamiento". El trámite y alcance de la intervención del Congreso será establecido por una ley, y dicha ley será inconstitucional si distorsiona el sentido de la cláusula constitucional que apunta a limitar la facultad de dictar decretos en materia legislativa y exigir una ratificación expresa del Congreso para que el decreto no pierda validez.

En cuanto a la legislación delegada, la propuesta de reforma recepta las tendencias más modernas. Hasta el presente, en nuestro ordenamiento constitucional habían influido los precedentes norteamericanos. Las reglas establecidas por la Corte Suprema fueron simples: el Congreso no puede delegar la función de legislar, pero sí puede transferir poderes para "llenar los detalles" para lo cual debe establecer un "patrón inteligible".

Contrariamente, nuestra Corte nunca admitió la delegación propiamente dicha, sino que trató de fundarla en el art. 86 inc. 2 de la Constitución, con lo cual los reglamentos delegados no existirían en el derecho argentino, sino sólo los denominados ejecutivos (comúnmente conocidos como decretos reglamentarios). Sin embargo, nuestra Suprema Corte tomó de la jurisprudencia norteamericana la categoría de los reglamentos delegados, sosteniendo que su validez constitucional depende de dos restricciones básicas: están prohibidos en la zona de reserva del Poder Legislativo y la política legislativa debe estar claramente delineada por el Congreso.

En el proyecto que estamos defendiendo se adopta un esquema similar. Por un lado se prohíbe la delegación legislativa en todas las materias, excepto en aquellas que refieren a la Administración y las que surjan de alguna emergencia pública declarada. Al mismo tiempo, para que la legislación delegada sea válida, debe estar sujeta a un determinado período de tiempo (plazos fijados para su ejercicio). Asimismo, se exige que los decretos emanados del Poder Ejecutivo en ejercicio de estas atribuciones sean refrendados por el Jefe de Gabinete, quien deberá enviarlos a la Comisión Bicameral permanente, conforme el control de legalidad que ejerce el Congreso en relación a los decretos de necesidad y urgencia.

El nuevo orden constitucional también modifica algunas de las funciones colegislativas del Presidente. Se entendía que ellas son cuatro: iniciativa de ley; intervención en los debates del Congreso por medio de los ministros del ramo; veto parcial o total; y promulgación de la ley.

La primera de ellas ha sido limitada, ya que la comparte con el Jefe de Gabinete. Pero lo que generaba mayor discusión es la famosa facultad de vetar parte de una ley y promulgar el resto, también conocida como promulgación (o veto) parcial. Hasta el momento, la facultad de veto podía ser ejercida con bastante laxitud por el Presidente, alegando conveniencia general o inconstitucionalidad.

Para garantizar el adecuado equilibrio de poderes y el respeto de la representación democrática del Congreso, impidiendo maniobras abusivas del Poder Ejecutivo, muy habituales en los últimos años, el proyecto restringe esta capacidad de promulgar parcialmente los proyectos. En primer término, se deja sentado que los proyectos desechados parcialmente no podrán ser aprobados en la parte restante: ello significa que ante el veto parcial,

Convención Nacional Constituyente

el Poder Ejecutivo deberá reenviar al Congreso el proyecto de ley en su totalidad. En segundo lugar, se le otorga rango constitucional a la jurisprudencia citada: si el texto vetado constituyera una parte escindible del resto y la aprobación de este último no alterare el espíritu ni la unidad del proyecto sancionado por el Congreso, entonces puede promulgarse parcialmente la ley. Pero, en tercer lugar, para determinar la validez de esta promulgación parcial, se aplicará el procedimiento determinado para la aprobación de los decretos de necesidad y urgencia: ello significa que la última palabra acerca del acto del Poder Ejecutivo la tendrá el propio poder constitucional afectado, el Congreso.

IV.4. Fortalecimiento de los mecanismos de control:

El fortalecimiento de los mecanismos de control se da a través de los siguientes mecanismos:

1. Responsabilidad política del Jefe de Gabinete: El Jefe de Gabinete deberá concurrir mensualmente al Congreso, alternativamente a cada una de las Cámaras, para informar sobre la marcha del gobierno, y podrá ser interpelado, a los efectos de una moción de censura, por el voto de la mayoría absoluta de los miembros de cualquiera de las cámaras, y ser removido por el voto de la mayoría absoluta de los miembros de cada una de las Cámaras.
2. Control externo de la administración pública a cargo de un organismo con autonomía funcional y dependencia del Congreso. La presidencia de dicho organismo estará a cargo de una persona propuesta por el principal partido de oposición.
3. Establecimiento del requisito del acuerdo del Senado para la designación de los funcionarios de los organismos estatales de control y regulación (por ejemplo, de los servicios públicos privatizados, de la Comisión Nacional de Defensa de la Competencia, de la Comisión Nacional de Valores, etc.) y del Banco Central.

IV.5. Fortalecimiento del Poder Judicial:

Sin un Poder Judicial independiente e idóneo resulta imposible controlar los actos de gobierno y garantizar los derechos de los habitantes.

Las reformas propuestas en el despacho que defendemos tienden a otorgarle independencia e idoneidad al Poder Judicial. Ello se consigue a través de la creación de un Consejo de la Magistratura que tiene a su cargo:

a) la selección de los jueces inferiores, elevando temas de candidatos a ocupar las magistraturas judiciales federales, con excepción de los jueces de la Corte Suprema de Justicia. A tal efecto, procederá a seleccionarlos a través de concursos públicos. Una vez realizadas las propuestas de designación, el Presidente sólo podrá elegir de esas ternas conformadas por el Consejo, al candidato cuyo pliego elevará a consideración del Senado para someterlo a su aprobación, el que en sesión pública decidirá el nombramiento.

b) La administración del Poder Judicial, cuidando el buen uso de los recursos presupuestarios asignados al Poder Judicial y garantizando que los jueces se limiten exclusivamente a impartir justicia, y no a resolver cuestiones administrativas.

c) Es el titular de la potestad disciplinaria de los jueces y funcionarios y empleados judiciales, y deberá encargarse de la emisión de los reglamentos relacionados con la organización del Poder Judicial y todos aquellos que sean necesarios para asegurar la independencia de los jueces y la eficaz prestación del servicio de justicia.

d) Por último, decide la apertura del procedimiento de remoción de los magistrados que nombra.

La composición del Consejo de la Magistratura asegura un equilibrio entre la representación de los órganos políticos, de los jueces, de los abogados y de personalidades académicas y científicas. La garantía de su independencia

Convención Nacional Constituyente

estará dada por la pluralidad de los miembros que compondrán el cuerpo y su renovación periódica. Todo ello conforme la forma y el número que establezca la ley.

La designación de los jueces de la Corte Suprema:

Los miembros de la Corte Suprema de Justicia serán designados por el Presidente con acuerdo de los dos tercios del Senado, en sesión pública convocada al efecto. De esta manera se va a garantizar la imparcialidad e idoneidad de los magistrados que accedan al máximo tribunal de la Nación.

A nuestro entender, esta es una de las modificaciones más trascendentes, ya que, excepto situaciones de mayoría abrumadora en favor de un partido político determinado, se requerirá la formación de un amplio consenso para obtener las nominaciones.

Así, la nueva Constitución se coloca entre las más modernas respecto al tema de la designación de los jueces de la Corte y del resto del Poder Judicial.

La remoción de los magistrados inferiores se hará por Tribunales de Enjuiciamiento especialmente constituidos al efecto. Este mecanismo ha dado buenos resultados en el derecho público provincial. El sistema de remoción actual, a través del mecanismo de juicio político, se ha mostrado incapaz de enjuiciar eficazmente la judicatura federal, como consecuencia de las exigencias mayoritarias que impiden abrir procesos contra magistrados vinculados estrechamente al poder de turno.

La formulación de la acusación por mal desempeño será atribución del Consejo de la Magistratura, un órgano que combina la dosis precisa de legitimidad democrática y de profesionalismo técnico, con lo que se generará un mecanismo de remoción de jueces imparcial, apropiado para la nueva legalidad que la nueva Constitución se propone inaugurar.

IV.6. Las reformas al Poder Legislativo.

Un aspecto que evitará la prevalencia y hegemonía del Presidente será la prolongación del período de sesiones del Congreso. La falta de funcionamiento del Congreso y el extenso período de receso han impactado negativamente en el equilibrio institucional de poderes de dos modos distintos: a) durante las sesiones extraordinarias, el temario a tratar por ambas Cámaras era impuesto por el Poder Ejecutivo, quedando cerrado el camino para cualquier iniciativa que quieran introducir los parlamentarios; y b) la proliferación de decretos de necesidad y urgencia, el uso de legislación delegada y las intervenciones federales por decreto.

En la nueva Constitución se amplía en cuatro meses el período ordinario de sesiones: en lugar del 1 de mayo al 30 de septiembre, será del 1 de marzo al 30 de noviembre.

El Congreso será fortalecido en su papel de contralor del Ejecutivo por el informe mensual que deberá dirigir a los parlamentarios el Jefe de Gabinete. Esta práctica devolverá al Congreso el papel central en la deliberación de las políticas y el control de los actos del Poder Ejecutivo. Esta presencia mensual obligatoria coloca al Parlamento en una situación inmejorable para ejercer su doble rol (deliberativo y controlador); coloca al Jefe de Gabinete en un pie de igualdad con los legisladores; y supera el tortuoso trámite de las interpelaciones ministeriales que han sido tan poco eficaces.

La posición que ocupa el Congreso en nuestro dispositivo constitucional también mejorará por la vía de la agilización del trámite parlamentario. Uno de los problemas que presenta el Congreso es la lentitud del procedimiento de sanción de leyes. La reforma propuesta permite la aprobación de leyes en general en el plenario y en particular en las comisiones. Al mismo tiempo, reduce las intervenciones posibles de las Cámaras a sólo tres. El nuevo procedimiento impide la revisión de la segunda cámara cuando una mayoría de dos tercios de los miembros de la

Convención Nacional Constituyente

Cámara de origen insistan en la redacción originaria. Asimismo, si las adiciones o correcciones formuladas por la Cámara revisora fueran aprobadas por una mayoría menor a los dos tercios de sus miembros, la Cámara de origen puede insistir con mayoría simple. De lo contrario, para insistir se requiere el voto de los dos tercios de sus miembros. De manera que las intervenciones posibles entre ambas Cámaras para la sanción de una ley, se reducen de cinco a tres.

La reforma establece importantes reformas al Senado. El objetivo es otorgarle mayor representatividad política, de forma tal que se convierta en el verdadero guardián de los intereses provinciales.

Para ello la reforma acorta a seis años el prolongado mandato de los senadores y establece su elección directa.

El viejo sistema, de elección indirecta por cada una de las legislaturas de provincia, posibilitaba componendas de todo tipo: elección de senadores naturales de la provincia pero que no viven en ella, la elección de senadores "a futuro". Asimismo se evita la posibilidad de que las legislaturas eligiesen senador a un representante del partido menos votado en la elección más reciente. Los problemas de la mediación imperfecta de las elecciones indirectas quedarán definitivamente solucionados.

Sin embargo, la reforma más importante al Senado es la incorporación de un tercer senador a partir de 1995. De acuerdo con el nuevo esquema, corresponderán dos senadores al partido político que obtenga mayor número de votos, y el restante al que lo siga en número de votos.

Esta reforma fomentará las alianzas y coaliciones para la elección de senadores y va a evitar que en el Senado se distorsione la representatividad democrática. Sin lugar a dudas, la reforma propuesta impedirá, que un partido consiga una representatividad en la cámara alta, que no se condice con la representatividad popular que tiene.

IV.7. Elección y mandato del Presidente de la Nación:

La reforma mejorará la legitimidad del sistema porque introduce la elección directa de los más importantes cargos del sistema constitucional argentino. El Presidente pasa a ser elegido en forma directa, en vez de por un Colegio Electoral.

Se garantiza que el Presidente cuente con un importante apoyo popular, estableciendo su elección en doble vuelta o ballottage, cuando los candidatos no cuenten con un respaldo importante, o cuando la diferencia entre los principales competidores no sea relevante.

El ballottage sirve a dos propósitos: en primer lugar, es útil para desempatar preferencias políticas muy parejas, cuando ninguna de ellas alcanza la mayoría absoluta de los votos emitidos. En segundo lugar, permite que la ciudadanía exprese sus preferencias negativas respecto de algún candidato y que se formen amplias coaliciones, asegurando, a un grupo importante de electores, la elección del "segundo mejor", cuando su candidato pierda en la primera vuelta.

La regla para establecer quienes pueden participar de esta segunda elección es clara y bien ponderada. Si alguna fórmula obtuviera más del 45 % de los votos válidos afirmativamente emitidos, en virtud de haber alcanzado casi la mayoría absoluta de las preferencias positivas, no necesita para su proclamación de una segunda vuelta. Por iguales razones, y para limitar las preferencias negativas que se impongan desmedidamente sobre las positivas, se fijó que si una fórmula alcanza el 40 % de las adhesiones políticas en la primera vuelta, y obtuviera una diferencia mayor a diez puntos porcentuales, la segunda vuelta tampoco se llevará a cabo.

La segunda vuelta opera como un incentivo cooperativo entre las distintas fuerzas políticas, sobre todo para las mayoritarias, quienes deberán asumir compromisos con las minorías políticas afines, con el objeto de lograr consensos más amplios. En otras palabras, la llegada al poder presidencial implicará negociar el programa de gobierno con grupos políticos más reducidos, en ocasiones incorporándolos al gabinete o formando con ellos una coalición mayoritaria capaz de sostener al Jefe de Gabinete que elija el Presidente.

La reforma restringe la duración del mandato del Presidente a cuatro años con la posibilidad de ser reelegido por un sólo período más. Este punto constituye uno de los más serios problemas de la actual Constitución. El

Convención Nacional Constituyente

mandato otorgado al presidente es excesivamente prolongado. Frente a cambios en las preferencias y expectativas populares se afecta no sólo la estabilidad institucional, sino también la legitimidad de la investidura. Al no reflejar adecuadamente el consenso cambiante, las expectativas frustradas acerca del gobierno no recaen exclusivamente en el Presidente, sino que se trasladan al sistema democrático en su conjunto.

La posibilidad de que el actual Presidente pueda aspirar a un nuevo mandato, considerando al mandato vigente como un primer mandato, debe ser analizada en el contexto global de la reforma constitucional. El peligro de que se consolide una hegemonía antidemocrática ha sido superado por las importantes reformas al sistema de separación y equilibrio de poderes. La reelección del Presidente no genera peligro alguno en un contexto institucional en el que se pone fin a la democracia delegativa, se restablece el equilibrio de poderes, se amplía la legitimidad del sistema político, se mejora su gobernabilidad, se fortalece el federalismo, se desconcentran los poderes presidenciales, se asegura un Poder Judicial independiente y mecanismos de control del poder efectivos.

IV. 7. Autonomía de la ciudad de Buenos Aires, y elección directa de su Intendente.

La reforma asegura a la ciudad de Buenos Aires un régimen de gobierno autónomo, con facultades propias de legislación y jurisdicción, y un jefe de gobierno elegido directamente por el pueblo de la ciudad.

La decisión de otorgar plena autonomía a la Ciudad de Buenos Aires, constituye el epílogo de una vieja disputa que motivó graves enfrentamientos por largos años de la vida nacional.

Al sancionarse la constitución de 1853, sin la participación de la Provincia de Buenos Aires, se estableció en el artículo 3º que "Las autoridades del Gobierno Federal residen en la ciudad de Buenos Aires que se declara Capital de la Confederación por una ley especial". Este fué uno de los artículos cuya reforma exigió la Provincia para reincorporarse a la República en 1860, resultando modificado según la redacción que ha llegado hasta nuestros días, es decir sin incluir mención alguna sobre cual sería la ciudad capital, sino dejando irresuelta la cuestión hasta obtener el consentimiento del territorio a federalizarse.

Dadas las traumáticas experiencias pasadas, era un importante objetivo de los constituyentes de 1853/60 mantener el gobierno de la ciudad en manos de los órganos del gobierno federal. En aquel momento, resultaba impensable que las autoridades nacionales tuvieran asiento en un distrito cuyo gobierno pudiera serle hostil. De allí, las cláusulas que atribuyen al Poder Ejecutivo y al Congreso la jefatura administrativa y legislativa sobre la ciudad porteña (arts. 67 inc. 27 y 86 inc. 3).

Estas enconadas disputas forman parte del pasado. Hoy resulta impensable un conflicto de aquellas magnitudes entre los vecinos y autoridades de Buenos Aires y los funcionarios de la Nación.

La ciudad de Buenos Aires ha adquirido su propia identidad al margen de la provincia que la rodea. Ha crecido enormemente desde el punto de vista económico y demográfico, hasta convertirse en la más importante concentración urbana del país, con más de tres millones y medio de habitantes y siete millones de transeúntes permanentes. Hace muchos años que el gobierno por delegación que ejercen el Intendente y el Consejo Deliberante resulta totalmente insuficiente, no sólo desde el punto de vista de su efectividad, sino también de su legitimidad.

Las reivindicaciones localistas han perdido su vigencia, y las relaciones de cooperación para el bien del país priman por sobre otras consideraciones. Por lo tanto, ha llegado la hora de dar una solución a "la cuestión capital", contemplando las necesidades de profundizar la democracia y aumentar la eficacia de la gestión gubernamental. Es tiempo de devolver a los porteños sus derechos soberanos de elegir su forma de gobierno, conforme el art. 5º de la Constitución Nacional, de elegir a sus representantes y de controlar la gestión de sus asuntos cotidianos.

De acuerdo con la reforma, la ciudad de Buenos Aires seguirá siendo la Capital Federal de la República Argentina, ya que no se modifica el artículo 3º de la Carta Magna, y aún están vigentes la ley nacional que declara Capital de la República al municipio de la ciudad de Buenos Aires (21 de septiembre de 1880) y la ley de cesión del territorio hecha por la Provincia de Buenos Aires el 26 de noviembre de 1880.

Convención Nacional Constituyente

La ciudad de Buenos Aires adquirirá autonomía y el Congreso de la Nación convocará, en el plazo de 270 días, a los ciudadanos de la ciudad para que dicten el Estatuto Organizativo de sus instituciones. Es decir, para que dicten la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires, con plena autonomía legislativa y un poder judicial propio.

Teniendo en cuenta las especiales circunstancias históricas que se dieron en relación a la "cuestión de la capital federal", la ciudad de Buenos Aires no será una provincia en sentido estricto ni tampoco un municipio, sino una ciudad-estado autónoma, asiento del gobierno federal.

Se preve un sistema de cooperación entre el gobierno de la ciudad y el gobierno nacional, por el cual, en tanto permanezca como asiento de los órganos del Gobierno Federal, se le obligue a garantizar dentro de su territorio el pleno ejercicio de los poderes que a ellos les confiere la Constitución Nacional, cooperando en todo lo que fuera menester para el cumplimiento de sus funciones. Todo esto será objeto de una ley.

V. CONCLUSION:

Es importante concluir indicando con claridad cual es nuestro objetivo y nuestra intención al incorporar a la Constitución las reformas previstas.

Sabemos que la Constitución no se limita a ser un mero texto, sino que implica una compleja práctica. Dentro de esa práctica constitucional tiene una significación especial la interpretación de la Constitución.

Dada la relevancia que tiene la intención del constituyente para interpretar la Constitución, queremos ser bien precisos en los objetivos que esta reforma persigue y en el sentido de las cláusulas que estamos reformando, de modo tal de constituir una fuente clara de interpretación.

En primer lugar, es nuestra intención principal atenuar el presidencialismo y desconcentrar las facultades del presidente. Por ello, cada vez que exista una duda acerca del alcance que haya que otorgarle a las cláusulas que estamos sancionando, la duda debe ser resuelta interpretando de la manera más restrictiva posible las facultades presidenciales.

En especial, deben interpretarse de forma restringida, y con el más cuidadoso escrutinio, las facultades del Poder Ejecutivo de dictar decretos de necesidad y urgencia, el ejercicio de las facultades de legislación delegada y la facultad para promulgar parcialmente las leyes.

Cuando exista alguna una duda interpretativa entre las facultades del Presidente y del Congreso, los jueces y demás interpretes deberán darle prioridad a la solución que privilegia al Congreso. Ello puesto que la intención de estas reformas es fortalecer al Poder Legislativo, para establecer un nuevo equilibrio de poderes.

Cuando exista alguna duda respecto del alcance de la autonomía de la ciudad de Buenos Aires, debe interpretarse que hemos reconocido al pueblo de la Ciudad de Buenos Aires la más amplia autonomía.

Toda norma que pueda implicar alguna limitación a la independencia del Poder Judicial, a la independencia e imparcialidad de la composición del Consejo de la Magistratura, y de la independencia y de las facultades de la Auditoría General de la Nación, aunque no contradiga el texto que sancionamos, debe considerarse que vulnera el sentido de la Constitución y contradice la intención del constituyente. Por el contrario, la facultades del Congreso en el control del gobierno, deben interpretarse ampliamente.

Se debe tener presente que nuestra intención al sancionar estas reformas tiende a evitar la degradación de la democracia y de las instituciones que ponía en peligro nuestra república.

La reforma apunta a revertir esta situación. Nuestra concepción se fundamenta en la convicción de que la política debe tener una base ética y que el poder debe ejercerse con legitimidad. Aspiramos a fortalecer las instituciones para fortalecer la democracia.

Convención Nacional Constituyente

No puede quedar duda alguna de que estas propuestas tienden a construir la base de una nueva y más amplia democracia, al crearse nuevas instituciones que aseguren un mejor equilibrio entre los poderes y desconcentren las facultades presidenciales. A modo de ejemplo podemos afirmar que la creación de la figura del Jefe del Gabinete de Ministros con responsabilidad parlamentaria desconcentra el poder presidencial, destraba bloqueos entre los poderes, y genera valvulas de escape a situaciones de crisis; que la elección directa del Presidente, los senadores y el jefe de gobierno de la Ciudad de Buenos Aires amplía la legitimidad democrática; que la modificación del sistema de selección y nombramiento de jueces, y el fortalecimiento de los organismos de control de la administración pública tienden a mejorar los mecanismos de control del poder.

Nuestra intención con estas reformas es también la de fortalecer al federalismo. Al limitar las atribuciones presidenciales para ordenar la intervención federal, y al modificar el Senado; se establecen organismos y mecanismos más aptos para la defensa de las autonomías provinciales.

Nos proponemos con estas reformas que la nueva Constitución promueva una práctica de gobierno mucho más acorde con las exigencias morales y políticas de la inmensa mayoría de los argentinos.

Dije muchas veces que la consolidación de una democracia moderna, solidaria y participativa exige la construcción de nuevas instituciones y de nuevos hábitos y prácticas políticas. Estoy convencido de que con esta reforma vamos a sentar las bases constitucionales que aseguren libertad para cada uno y justicia para todos.

3

Solicitada por la señora convencional Avelín de Ginestar

INFORME

1) Materia a dictaminar - Forma de votación.

Hoy esta Comisión denominada de "Coincidencias Básicas", creada por el Art. 43º del Reglamento Interno de esta Convención Constituyente, debe expedirse conforme el Art 54º del mismo y producir su dictamen.

Obvio es decir que lo analizado durante los días de deliberación, no han sido los innumerables proyectos e iniciativas presentadas por los distintos sectores políticos aquí representados. Obvio, pero necesario es decir también que las deliberaciones se han circunscripto al proyecto de reforma de la Constitución Nacional, denominada Alasino - Alfonsín.

Y esto no es novedad; ni el proyecto es una novedad.

El proyecto solo representa la concreción formal y reglamentaria para viabilizar el tratamiento por la Comisión y luego por la Convención en pleno, del Pacto de Olivos.

Porque Sr Presidente,; la historia se reitera, la letra se transcribe, los móviles son inamovibles, los Pactos se cumplen El Pacto de Olivos transcripto en la ley que declaro la ley de la Reforma N° 24.309, Art 2º, fue trasladado, al proyecto de Reforma Justicialista -Radical (Alasino - Alfonsín) y ahora es sin modificaciones, salvo detalles de forma, el despacho de la mayoría que hoy se trata. Esta demas entonces afirmar que también sera "transcripto" en la Comisión Redactora y luego de aprobarse sin modificación en el recinto (Art 42º) será incorporado en la Constitución Nacional Reformada.

Podra decirse que no hay "mordazas" porque se ha debatido y discutido, pero lo concreto es que no obstante haberse "deliberado" en el seno de la Comisión de Coincidencias Básicas, las criticas y aportes de los distintos sectores políticos ahí representados, como así también de sectores interesados que han hecho llegar sus sugerencias, sus preocupaciones y proposiciones; no han conmovido a los sectores pactistas. Nada se ha agregado o modificado a lo acordado en Olivos. Las razones no alcanzaron porque el mandato imperativo partidario era expreso: Cumplir el Pacto. Y para cumplirlo se debiera votar en bloque todo junto por si o por no.

No podemos desde la oposición a esta Reforma dejar de analizar con profundidad el sentido, fundamento y razón de ser de lo que significa y representa esta Convención Constituyente, esta Comisión de Coincidencias Básicas y fundamentalmente la función de los Convencionales que deben actuar en función de los intereses del conjunto del país y no por directivas partidarias.

2) *Atenuación del Sistema Presidencialista.*

Convención Nacional Constituyente

a) Objetivo : Reforma para la Reelección

De manera tal Sr. Presidente que hoy, a casi 50 días del primer día de actividad de esta Convención, estoy mucho más convencida, diría mejor, persuadida, que tal como ha sido planteada esta Reforma, en modo alguno satisface las previsiones -en cuanto a oportunidad y necesidad- del art. 30º de nuestra Constitución.

Y digo que no satisface esas previsiones, por cuanto ahora, ya metida en el corazón mismo de la Reforma, cual es ser miembro con voz y voto en la Comisión de Coincidencias Básicas que debía tratar el Núcleo, he podido comprobar que esta Reforma no era necesaria a los superiores intereses de la República y su historia.

Y precisamente porque no era necesaria, existían razones u obstáculo que remover: para las fuerzas del Justicialismo, hacerla parecer necesaria pactando con el Radicalismo ciertas cuestiones y para el Radicalismo, potenciar ciertas cuestiones como de urgente constitucionalización y todo arreglado. El resultado es una Reforma que represento del modo siguiente : Imaginemos cualquier caricatura; la cabeza, su cerebro y el corazón es la Reelección Presidencial del actual Presidente. La vestimenta y el ropaje son el resto de los puntos contenidos en el denominado Núcleo de Coincidencias Básicas, Art 2º de la Ley 24.309

Y así. Como miembro de esa Comisión escuche atentamente la fundamentación dada por el miembro informante del Bloque Justicialista, cuando se refería al punto B) Reducción Mandato de Presidente y Vice-Presidente con reelección inmediata por un solo período. A quien se le escucho decir que "...las fuerzas mayoritarias acordaron una cuestión simple: que sea la soberanía popular la que resuelva el tema acerca de la valoración, acerca de los valores del gobierno en ejercicio....Que el pueblo renueve por un período solamente el mandato del presidente si así lo quiere....".

Se intentaba hacer una separación tajante: por un lado, las consideraciones técnico constitucionales deben estar a cargo de los Constituyentes.

En cambio las valoraciones ético políticas, a cargo del Pueblo -solamente -y para otra oportunidad.

Y acá Sr. Presidente esta el meollo de la cuestión:

Hemos llegado hasta aquí por la ambición y la aspiración reeleccionaria del actual presidente, si esto no hubiera existido no estaríamos sentados aquí como Convencionales para considerar esta Reforma de la Constitución.

Una sola explicación: La Reelección es un tema obvio, vestido y disimulado con aquel ropaje. Quedaba sólo ensayar su fundamentación.

Pero, claro está, no se puede pretender fundamentar con perspectiva de éxito y que sirva como antecedente, para los doctrinarios que vendrán, cuando el propio informante utilizó en su fundamentación escasos minutos, siendo los fundamentos del proyecto .

Y lo que acabo de expresar para el tratamiento de la Reelección, ciertamente tiene otra magnitud.

Pensemos por ejemplo que en Costa Rica, Colombia, México, no existe la posibilidad de repetir un turno en el poder.

O en Ecuador, Perú, Brasil, Uruguay, Chile, Venezuela, Bolivia y Paraguay, que admiten la reelección con un intervalo. E.E.U.U. es admitido por 4 años consecutivos por única vez o la Constitución Provincial de la Rioja que establece la reelección indefinida y sin intervalo.

Para satisfacer inquietudes intelectuales, quienes propician la Reforma y la posibilidad de Reelección, o quienes la permiten, podrían haberse detenido en hacer un minucioso y tal vez un tortuoso análisis de todos estos antecedentes para fundar su postura y ocupar carillas y mas carillas y hasta volúmenes de tratados doctrinarios con ése solo tema.

Y por que digo esto?. La Reforma de la Constitución en cualquier País puede implicar un cambio del sistema político, puede ser hacia un sistema más republicano y democrático con una armonía y equilibrio entre los poderes, o bien tener un sentido inverso, en la dirección que alguno de los poderes ejerza preponderancia sobre los demás . De allí la importancia de su fundamentación necesaria y acabada. Pero en esta Reforma seguramente chocarían con una valla cual es el elemento axiológico y el elemento de la ética política .Una Reforma no debe hacerse en provecho del mismo que la promueve, no puede ni debe haber Reforma a medida para el mismo gobernante que ha de presidirla.

El Objetivo Reeleccionista, único objetivo central de la Reforma, se lo instaló en el escenario de la política nacional y se lo impuso poco a poco, metro a metro, centímetro a centímetro, con métodos "*non sanctos*". Había que lograr el consenso: tentar a la principal fuerza opositora con la concesión de un tercer Senador y ; evitar el plebiscito anunciado y convocado por Decreto del Poder Ejecutivo Nacional; o bien quedar "afuera del protagonismo" por imperio de la curiosa interpretación que contenía aquel famoso proyecto, que entendía que bastaban los dos tercios de los miembros presentes en las Cámaras de Diputados y Senadores para aprobar la necesidad de la Reforma.

Finalmente el fruto, el consenso, que abarca los dos tercios del total de ambas Cámaras . El consenso así logrado es numéricamente indiscutible e incuestionable. Pero por aquella tremenda presión ejercida, el incumplimiento del trámite parlamentario ordinario previsto para la sanción de las leyes, tiene sus vicios, sus dudas.

Convención Nacional Constituyente

Así el propio documento elaborado por la comisión permanente de la Conferencia Episcopal Argentina (09-03-94) sobre la Reforma Constitucional expresa: tener sus: "...reservas y dudas referidas, sobre todo al procedimiento seguido y exortando a los responsables a actuar con transparencia y sentido del bien común...". Concordantemente con el comunicado de 02-12-93 que manifiesta:

"El país se encamina hacia una Reforma Constitucional según lo acordado por dirigentes de las fuerzas políticas mayoritarias. todo acuerdo debería ser un paso adelante y significar entonces, de por sí, la obtención de un ambiente propicio para el debate provechoso de las cuestiones que hacen al bien común y a las exigencias de una autentica democracia".

"Exhortamos a los responsables de este proceso de Reforma a hacer transparente las intenciones, los motivos y los procedimientos para lograr que la Constitución que surja sea la expresión de un autentico pacto social. la habilidad política de los dirigentes tiene que ser avalada por su ejemplaridad ética, tanto más necesaria cuanto mayores son, para el país, las consecuencias de sus decisiones"

Pero lo cierto es qué en ésta Reforma hay una inocultable certeza: *"REFORMA igual REELECCION"*. El resto, Sr. Presidente, la estructura del poder contenido en el Núcleo de Coincidencias Básicas no alcanza para explicar la necesidad de la Reforma.

Cuál es el problema concreto que la actual Constitución provocó para que su cambio o modificación se haya convertido en una necesidad vital del Estado Argentino.? Nadie ha dado una respuesta. De modo tal, Sr. Presidente, que ante ese silencio toda Reforma debe apreciarse con carácter restrictivo y mucho más porque, como en nuestro caso, por la envergadura institucional que abarcan los temas propuestos, implicará modificar la base de la pirámide jurídica de más de 140 años de dictado de leyes, elaboración de doctrina y jurisprudencia para interpretar y fijar el verdadero sentido tenido en cuenta por los Constituyentes del 53.-

Pero lamentablemente ni de los fundamentos del proyecto de Reforma ni de los argumentos vertidos por el miembro informante surge una explicación Jurídico institucional que justifique la Reforma propuesta, mas bien pareciera ser que las razones o intereses políticos superan cualquier otro tipo de fundamentación. Así el Convencional informante propicia la posibilidad de reelección del actual Presidente fundandose exclusivamente en que la soberanía popular es quien resuelve el tema, en claro olvido de la historia, de la tradición jurídico institucional del país y lo más grave aún del interés supremo de la Nación. En otras palabras, la Reforma, que permite la reelección inmediata del Presidente de la Nación, tiene nombre y apellido, por eso algunos han denominado a este punto : el Núcleo del Núcleo. Reforma para la reelección, no es serio Sr. presidente . La propia Constitución es reformista a través de su artículo 30 que prevé la posibilidad de su Reforma. Si la Constitución es reformista en su art. 30º, todos somos o debemos ser reformistas en potencia, pero "ASI NO, Sr Presidente, No al todo o nada, o tomamos todo o no tomamos nada". No a la Reforma por necesidad de uno y complacencia de otros, pensando para el "reparto de poder" de unos pocos, en olvido de la Constitución que contenga a todos los argentinos.

A estas y otras observaciones formuladas por otras fuerzas aquí representadas, se les contesta que el pacto representa más del sesenta por ciento de los votos emitidos, de modo que no discutamos más: el pueblo ya eligió.

La democracia futura no solo depende de la "ocasional" voluntad y decisión electoral, sino también de un buen diseño Constitucional para esta y las generaciones que vendrán.

La Democracia futura reclama que también los Convencionales hablemos y nos detengamos en los valores: sobre los valores de más o menos presidencialismo; de más o menos república; de más o menos federalismo, de más o menos división de poderes. Cuales valores están en juego?.

Las generaciones futuras no recordarán mal o bien al pueblo, al pueblo del 10 de abril que acá nos trajo. Las generaciones futuras recordarán mal o bien nuestros nombres y apellidos en esta Constituyente, según sea el aporte o la defensa de valores ,que hacen a nuestra esencia e identidad histórica Constitucional.

Y por otro lado recordarán si esta Reforma les cambio sus vidas. Si la Constitución por sí sola no cambia la vida de nadie para mejor, cuidemos al menos que no sea para peor.

Entonces, Sr. Presidente, cuando hay que tratar si hay o nó Atenuación del Sistema Presidencialista; conforme al proyecto de Reforma de la mayoría, incluyendo por otro lado, la facultad de dictar Decretos de Necesidad y Urgencia, la delegacion legislativa, además de la reelección Presidencial, no habrá ciertamente menos presidencialismo. Por esos medios permitirá instaurar una hegemonía política en el país, al darle al actual Presidente la posibilidad de Gobernar durante diez (10) años seguidos, y a otros la posibilidad de Gobernar ocho (8) años seguidos. Acá el problema a resolver no es menos presidencialismo, sino menos hegemonía política, económica: De eso también debemos ocuparnos.

El Presidencialismo o Sistema Presidencial que la Constitución Argentina adopta para los argentinos, ciertamente previó un poder presidencial fuerte, mucho mas fuerte que el que le sirvió de modelo, el de la Constitución de E.E.U.U., y ello atendiendo a las particulares circunstancias histórica vividas por nuestros pueblos.

Convención Nacional Constituyente

Sin embargo, ese poder fuerte, se nos presenta acotado, limitado con dos objetivos fundamentales: el primero tendiente a resguardar al habitante; a los derechos del habitante y del ciudadano frente a los excesos del poder; el segundo, permitir la razonable oportunidad de alternancia en el poder a los distintos sectores de la sociedad.

Para lograr esos objetivos, la estructura de la Constitución tiene algunos pilares que consisten en "prohibiciones", la más importante de las cuales es la veda de la reelección inmediata, como compensación, en aras del equilibrio de ese fuerte poder que se le concede al Presidente. *Cuidado*, esto no significa 'proscripción'.

El artículo 77° (Reelección con intervalo de un período) integrándolo con el art 78° (El mandato del Presidente y Vice expira a los 6 años), constituye una prohibición al Poder Ejecutivo, al modo de garantía de seguridad para impedir la tendencia a la concentración del Poder. El sistema presidencialista adoptado por la Constitución Nacional; al colocar al Ejecutivo en el centro del Poder, lo convierte en el más peligroso y proclive a degenerar en tiranía y así lo acredita la experiencia Latinoamericana.

Por eso los art 29°, 95°, 77° y 78° de la Constitución Nacional contienen al Poder Ejecutivo y resguardan la división de poderes o funciones propias de cada uno en el sistema Republicano de Gobierno.

La prohibición de Reelección presidencial inmediata: evita la perduración en el Poder, impide que desde la más alta Magistratura, se realicen campañas para influir en el proceso electoral de la propia Reelección, pero lo más importante es que permite la oxigenación purificadora del sistema, del Poder, y de los funcionarios que lo ejercen, al modo de mecanismo de autodefensa Republicana. El Presidente tiene que postergar su ambición por un período posterior al que ejerce. Así de simple. Así de saludable para la defensa de los *intereses* del país, por encima de los intereses del funcionario. Por eso esta prohibición debe interpretarse desde la óptica de los gobernados y no desde el interés personal del funcionario.

La sabiduría, basada en la experiencia nefasta de los países Latinoamericanos, fue la que inspiró al Constituyente de 1853, cuando aprobaron por unanimidad el art. 77° de la Constitución Nacional.

Con igual criterio Simón Bolívar decía: "*...Nada es tan peligroso, como dejar permanecer largo tiempo, a un sólo ciudadano en el Poder...*".

También Lebenshon expresaba "*...Esta es la historia de los Presidentes latinoamericanos que convocaron a Asambleas Constituyentes con el propósito de modificar la Constitución a fin de posibilitar su reelecciones. El art. 77° de la Constitución es la garantía suprema de las libertades populares y la última valla contra la arbitrariedad...*".

Perón en su discurso ante la asamblea legislativa (01 de mayo de 1948) decía: "*...Un punto resulta indudablemente crítico en la reforma que en el ambiente público ha comenzado, es lo referente a la modificación del art 77° a fin de que el Presidente pueda ser reelecto sin período intermedio. Mi opinión es contraria a tal reforma y creo que la prescripción existente es una de las más sabias y prudentes de cuantas establece nuestra Carta Magna...*"

El Dr. Pablo Ramella, en el prólogo de su libro *Reforma Constitucional*, expresa. "*...se prohíbe absolutamente la Reelección del Presidente y Gobernadores de Provincia, como la Constitución de México. No hay hombres providenciales. Ya en algunas Provincias los gobernadores han llegado a la tercera elección. Además, ocurre que este tema, es el que impide la Reforma Constitucional. El que un ciudadano sea reelegido indefinidamente desalienta a los del mismo partido político porque les impide aspirar a llegar a obtener una alta investidura. El que está en el gobierno, debe tener la grandeza de alma de no aspirar a su reelección...*"

En síntesis, la prohibición de la reelección inmediata del Presidente, constituye una medida precautoria de técnica democrática y no una proscripción, como alegan las mayorías justicialistas y radicales para justificar la Reforma del artículo 77.-

Otra prohibición, referida a su relación con el Congreso Nacional, con el Poder Legislativo, a quien la Constitución le atribuye la potestad exclusiva para legislar.

Otra prohibición es que el Presidente se arrogue funciones judiciales (art. 95) y correlativamente establece un sistema que tiende a garantizar la independencia del Poder Judicial.

Por si esto fuera poco, establece además la asincronía de los mandatos legislativos (Diputados y Senadores) respecto del mandato del Presidente, como una valla y pauta para el equilibrio y la contención del poder.

Pero el nuevo diseño del sistema que propugna el Pacto, el proyecto del Pacto, atenta contra el equilibrio de los poderes. Mas bien, incrementa o aumentan los poderes del Presidente como titular y cabeza de "uno" de los poderes, El Poder Ejecutivo.

Entonces de nada vale entretenerse y demorarse en considerar aisladamente, si la creación del Jefe de Gabinete es factor de limitación o atenuación del poder presidencial, cuando es nombrado y removido por el propio presidente, su dependencia funcional y sus atribuciones duran hasta que el mismo presidente lo decida, atribuciones delegadas por el presidente, o ejercidas bajo la supervisión de este.

Es el sistema propuesto en su conjunto lo que hay que considerar, y lejos de atenuar, *aumentará* la

Convención Nacional Constituyente

gravitación y la cuota de poder que actualmente tiene el Presidente como órgano titular del Poder Ejecutivo Nacional.-

Las modificaciones propuestas, incluidas en el Núcleo de Coincidencias Básicas, lejos de atenuar el poder presidencial, lo fortalece y ensancha sus límites, sus potestades. Podrá ahora, dictar Decretos de Necesidad y Urgencia en materia laboral, previsional, procedimental, sobre Códigos de Fondo, Civil, Comercial, Aeronáutico, régimen de Aduanas, etc., dándole por vía constitucional la jerarquía de legislador habitual, siempre que invoque razones de necesidad y urgencia. Toda la legislación en sus manos, salvo materia penal, impositiva, electoral o de partidos políticos.

En cuanto al procedimiento que debiera observar el creador de la norma Decreto Ley institucionalizada, tal como esta previsto en el proyecto, por tener una redacción imprecisa, sin inclusión de plazos fatales de garantía a los administrados y de control para el Congreso, en muchos casos, estos Decretos terminarían en la Corte Suprema de Justicia.

Mientras tanto, el Decreto se firmó, es válido. Se publicó, es eficaz. Obligaré hasta tanto -juicio de por medio - el más alto Tribunal Federal no diga lo contrario.

Por si esto fuera poco, la Legislación Delegada incorpora un peligroso antecedente para el fortalecimiento del poder presidencial. Piénsese que por lo pronto, la práctica en sí, era ajena a la Constitución Nacional.

Ahora, no solo podrá ejercerse con limitaciones sino que se admite expresamente en la Constitución, la delegación de facultades del Congreso a favor del Poder Ejecutivo.-

El debilitamiento del principio de la división de poderes es inocultable. El Poder Legislativo queda cersinado y vacío de Poder

Se incluye, además, a favor del Presidente, la posibilidad de ejercer el poder de veto en forma parcial, y promulgar el resto de la norma siempre que no se altere el espíritu y la unidad del proyecto que sancionó el Congreso. Al respecto caben dos reflexiones: la primera es que se le quita al Congreso la posibilidad de revisar todo el conjunto del proyecto para insistir o no en su sanción. La segunda, referida a quien será el encargado de declarar que la aprobación parcial no altera el espíritu y la unidad del proyecto: lo hará el Presidente en sus fundamentos, por supuesto.

Por otra parte, si tal como está previsto en el art. 3º Inc. Ñ de la 24.309, se verifica la posibilidad de unificación de la iniciación de todos los mandatos electivos en una misma fecha, es decir elecciones simultáneas, las mismas otorgarán al Presidente un Congreso con mayoría de adictos.

Cada cuatro años se elegirán simultáneamente Presidente de la Nación, Senadores y la mitad de los Diputados Nacionales. Habría que sumar a esto, los Gobernadores, Legisladores provinciales, Intendentes, Concejales. El arrastre será imparable.

Sobre estos temas, el Convencional Natale, en diversos escritos ha advertido con extrema precisión sus efectos. La realidad social y política argentina nos enseña que más allá del bipartidismo, hoy añorado por los resultados del 10 de abril - existe y hay que respetar esa realidad que se da en el interior, donde existen fuerzas locales, expresiones locales, que son representativas de esos lugares, cuyo acceso al poder o a una cuota de poder, se resguarda con elecciones separadas de la elección presidencial. Esa es la realidad política que hoy observamos y es el pluralismo que como tantas veces, ha señalado rumbos en la historia de nuestra patria. Respetemos esa historia.

Y ahora., Sr Presidente ratificando la misma concepción decimos que el Senado es una institución Secular. Viene de siglos (antes de la era Cristiana). Fue concebido como un cuerpo de reflexión, de madurez, de equidad de conservar la identidad de cada pueblo. Además representa a las provincias en igualdad. Es la esencia del Federalismo.

Ahora la Constitución Nacional, ya no será ni representativa ni federal. Quedará la República?.

Con esta Reforma, se afecta el funcionamiento del Congreso, al modificar la naturaleza del cuerpo se altera el equilibrio de poderes que es la esencia del sistema Republicano.

Se condena al Senado, a diez años de ridículo, en la transición desde 1995 al 2005 y luego se lo desnaturaliza.

Por todo lo expuesto se puede afirmar que el proyecto de la mayoría en modo alguno "fortalecerá al Congreso", como se pretende.

b) Fortalecimiento del Poder Legislativo: Este es uno de los propósitos invocados en los fundamentos del Proyecto de la mayoría. Conforme a todos los argumentos vertidos en el acápite anterior, queda demostrado que esta reforma producirá exactamente el efecto contrario. Se vacía de poder y de atribuciones propias, exclusivas y excluyentes del Poder Legislativo en favor del Poder Ejecutivo. Se destruye así la triada de poder. Brevitatis Causa, damos por reproducido lo expuesto en el punto 2) "a" del presente.

c) Independencia del Poder Judicial.: Es otro objetivo perseguido por el proyecto de reforma Justicialista-Radical.,

Convención Nacional Constituyente

que entre los organismos que crea, figura el Consejo de la Magistratura.

Nadie de nosotros duda de la importancia y trascendencia que dentro del sistema Republicano de gobierno, tiene el nombramiento de los magistrados judiciales.

Y mucho menos dudan los administrados, nuestra comunidad, cuando observan que en las altas esferas del Poder Judicial Nacional, para nombrar a nuevos Ministros de Corte o Jueces inferiores, se pasa hoy por distintas etapas; presiones políticas inocultables, aprietes (entiendanse arduas negociaciones), amenazas de juicios políticos, etc. Todo esto en aras que cada una de las fuerzas Pactictas tengan a sus hombres, en la conformación del Poder Judicial.

Y nada de esto, conduce a algo bueno, si recordamos en particular los últimos acontecimientos vergonzantes ocurridos en el propio seno de la Corte Suprema de Justicia. Ello ocurre impunemente, a la luz del día, negociando nombres y apellidos. Es de preocuparse seriamente entonces por la creación de un procedimiento que asegure un tratamiento más ético, más objetivo, más científico, para que al fin los hombres y mujeres más probos sean los que decidan rectamente sobre los derechos, y juzguen las conductas de los argentinos.

Es por ello, que la institución "Consejo de la Magistratura", y su posibilidad de ser incorporada a nuestra Constitución, es un intento correcto de adoptar un régimen de selección de magistrados, acorde con las necesidades de justicia de nuestro país. Pero esta intención, tal como está redactada en el proyecto de mayoría, atenta contra un bien superior aún, cual es la propia independencia del Poder Judicial como pilar necesario en el régimen republicano.

Los apartados 3 y 4, previenen como atribuciones de este Consejo de la Magistratura, la administración de los recursos, ejecución del presupuesto que la ley le asigne a la administración de justicia y la de ejercer facultades disciplinarias sobre los Magistrados.

Tales atribuciones, incluidas ya en la propia Constitución Nacional, norma de mayor jerarquía, implicará necesariamente crear un órgano extrapoder y dejar expuesto al propio Poder Judicial a presiones o influencias externas que lamentablemente son difíciles de controlar, comprometiendo así las garantías, que están a cuidado y resguardo de ese mismo Poder Judicial. Atribuirle además facultades disciplinarias, cuando menos importará superposición con las que pueda ejercer el Poder Judicial, sobre sus jueces en ejercicio de sus atribuciones. En caso de colisión de derechos, el Consejo a crearse estaría amparado constitucionalmente. La dignidad de ese órgano, poder, juez o tribunal, estará entonces herida de muerte.

A estas consideraciones anteriores, hay que sumarle además la enorme incógnita que significa la previsión propuesta para su integración y representatividad. ¿Que equilibrio se persigue conformando este Consejo de la Magistratura, entre otros, con políticos resultantes de la elección popular?. Esta redacción, imprecisa y poco clara, lleva implícita la intención de "politizar" también las decisiones de este órgano superior de poder.

Por lo expuesto, este Bloque de Convencionales no comparte el proyecto de la mayoría y rechaza en consecuencia su inclusión, en esta propuesta de reforma de la Constitución.

CONFESIONALIDAD DEL PRESIDENTE

También dentro del Núcleo de Coincidencias Básicas y como punto C), se propone eliminar el requisito de Confesionalidad para ser Presidente de la Nación, y en su consecuencia modificar los términos del juramento, art. 76° y 80°, respectivamente.

1. -Es difícil entender o saber cuáles habrán sido las razones, reales razones, por las que se propone esta modificación, que hace también a la esencia histórica de nuestro pueblo y además, obligarnos a votar por Sí o por No junto con los demás temas que integran el Núcleo Pese a los esfuerzos del miembro informante, no ha podido explicar ¿cuál es el verdadero motivo o problema que torna Necesario a la vida del pueblo argentino, a la marcha de sus instituciones, a la nueva ecuación de poder que proponen, el remover o quitar el requisito de pertenecer a la Comunión Católica Apostólica Romana al Presidente de la Republica.?

Lo cierto es que el motivo o problema no existe, simplemente no existe. No ha sido demostrado por quienes proponen la Reforma, ni en el Congreso Nacional, ni en esta Convención.

Y si el pueblo no lo ha reclamado, esta modificación es sólo una creación intelectual de dirigencias técnicas, que justifican su obra en una diversidad de antecedentes ajenos a nuestra historia, y a la propia espiritualidad del Pueblo argentino en su conjunto.

2.- El requisito de que el Presidente pertenezca a la Religión Católica Apostólica Romana fue aprobado por unanimidad por los Constituyentes de 1853. No obstante el despacho inicial no incluía dicho requisito, a propuesta del Sr. Lavaisse fue agregado en el texto, contando con el apoyo del Convencional Gorostiaga.

Resulta conveniente destacar que inicialmente no fue incluido precisamente por considerarlo una obviedad. Así Gorostiaga dijo: "...Que no lo había creído necesario la Comisión de Negocios Constitucionales en razón de ser el

Convención Nacional Constituyente

País Católico Apostólico Romano en su mayoría, y ser por otra parte popular la elección de aquellos funcionarios, lo que nos daba bastante garantías de que no recayese en otro que en el que los pueblos encontrasen todas las condiciones necesarias para gobernar y entre ellas las de que profesase la religión del País...".

En igual sentido Campillo, Gutierrez, Lavaisse: "...Conviene más al país que el que le gobierne profese su misma religión..."; Centeno: quien agregó que "...Sino se admitiese la adhesión propuesta sería necesario cambiar hasta la fórmula del juramento...".

3.-Por otra parte se pretende ignorar la cultura fundante de nuestra identidad como país. Y el Presidente representa la identidad cultural de los argentinos. En ese espíritu es que se estableció el requisito de ser Católico a la máxima autoridad. Una exigencia excepcional para un cargo excepcional. Suprimir tal requisito lesiona la esencia nacional y fundacional de la República.

Convención Nacional Constituyente

4.- Jose Manuel Estrada decía "...que para apreciar el significado sustancial de las cláusulas Constitucionales, es necesario consultar la historia de cada Nación, Así el art 76° consagra el rasgo más característico y permanente en toda la historia argentina: La fé Católica profesada públicamente por sus gobernantes por encima de banderías políticas. Entonces, es la piedra angular, la herencia tradicional que se debe preservar para las generaciones futuras..."

5.- De modo tal, Sr. Presidente, que no puede utilizarse el Documento de la Comisión Episcopal Argentina para fundamentar la viabilidad de la Reforma del art. 76°, argumentando que la misma Iglesia no se opone. La verdad es que el documento no ha considerado el tema de la confesionalidad.. El Documento guardó silencio; no se expidió, que es muy distinto. Pero lo cierto es que por encima de esto, no puede desconocerse nuestra tradición, nuestra cultura ,el sentir de nuestros ancestros, es decir la existencia innegable de estos valores o pilares que son nuestra raíz histórica, base de la historia institucional.

6.-Con el mismo criterio de respeto a la idiosincracia e identidad, países, como Israel, Gran Bretaña, Suecia, Costa Rica establecen el requisito de la Confesionalidad para sus Gobernantes, lo que en modo alguno constituye una discriminación que pueda atentar contra el derecho a la igualdad, pues más bien son exigencias o requisitos para el acceso a una función pública o al derecho de participar en el Gobierno. Este requisito es del mismo tenor que otros tantos. Basta como ejemplo citar el requisito de ser nativo, o el de determinada edad.

7.-Por todo lo expuesto,desde mis profundas convicciones y los principios sustentados por el Partido que represento Cruzada Renovadora, estoy en contra de la eliminación del requisito de confesionalidad previsto por el actual art. 76°; por que responde a la convicción del pueblo argentino, a nuestra tradición, a nuestra cultura, al sentir de nuestros ancestros.

No se puede extraviar en el rumbo. Se debe ser prudente en los cambios, maxime cuando se trata de una esencia histórica fundacional de la Nación,.

Finalmente, Sr. Presidente, las generaciones futuras verán o analizarán a cada uno de nosotros los Constituyentes de 1994 por sus aportes o defensas a los valores o pilares de nuestra raíz histórica, alimentada por la costumbre y la tradición como complemento de la Constitución escrita.

Hoy más que nunca debe propiciarse o exaltarse los valores y los principios, y a una comunidad netamente religiosa como la nuestra debe reconocérsela especialmente en la ordenación jurídica. La eliminación del requisito confesional puede plantear en el futuro de nuestro país un problema religioso que jamas hemos tenido pues ante la fé siempre fuimos y somos un pueblo respetuoso. Por eso la expresa consagración Constitucional de la libertad religiosa, de profesar libremente su culto (art 14)

Sr. Presidente tengo la sensación que así como el pueblo argentino no se ocupa de esta Reforma, no la siente como propia, cuando cada uno de nosotros vuelva a sus lugares de orígenes y esta Reforma se haya ya consumado, recién ahí comenzará el debate, el gran debate, en las escuelas primarias y secundarias, en las Universidades, en definitiva en el seno de las futuras generaciones. Este tema de eliminar el requisito de confesionalidad al Presidente, no quedará definitivamente cerrado. El debate participativo no se hizo. El propio Congreso Nacional poco se ocupó de este tema al incluirlo en el Núcleo. Y finalmente, en la campaña política poco y nada se discutió con el nivel de prudencia para promover este cambio en el espíritu histórico que fue celosamente resguardado por los Constituyentes de 1853.

En nombre de la historia, de nuestros muertos, de nuestro Dios, del Dios invocado en el Preámbulo de la Constitución Nacional, como fuente de toda razón y justicia, queremos seguir manteniendo y preservando nuestra cultura común y fundante que nos convirtió en Nación.-

Conclusión:

1.- La Constitución Nacional que consolido Jurídicamente la Unidad Nacional es uno de los textos " al decir de Linares Quintana " Constitucionales Técnicamente más perfectos, políticamente más prudente, humanamente más generoso y socialmente más progresistas que ha concebido.

2.- La Constitución Nacional sera reformada pero una Reforma "... No puede ser preparada ni votada por quienes esta en relación de dependencia de personas o fuerzas políticas más interesadas en sus propios designios personales o facciosos que en el bien de la Nación. Las Reformas impulsadas por esa clase de intereses subalternos son infortunadas para la Nación que debe soportarlas. Nada prueba de manera más concluyente esta observación que la historia Constitucional de la Repúblicas Sudamericanas.

(Bielsa, Derecho Constitucional Pag. 93)

Convención Nacional Constituyente

3.- Desgraciadamente esta es la historia que hoy vivimos los argentinos con esta Reforma de la Constitución Nacional, que se basó en un acuerdo político pequeño, impulsado por intereses personales.

Esta Reforma no tiene la fuerza de las Provincias Argentinas, de los Pactos Preexistentes, ni el espíritu soberano de la Nación.

4.- Con la modificación a la Constitución Nacional se conducirá a la República hacia una hegemonía, transformando el sistema Presidencialista Argentino en un sistema hegemónico de Poder, Vaciando de Poder al Congreso y sometiendo al Poder Político, al Poder Judicial.

5.- La Reforma "Encapsulada" en el Núcleo de Coincidencias Básicas que deberá ser votada en bloque por sí o por no representa una lesión al espíritu de libertad con el que debe nacer una Reforma de la Constitución Nacional.

6.- Porqué esta Reforma no preserva nuestra identidad de pueblo creyente y la "...Constitución Nacional debe ser la raíz inviolable para el marco Jurídico, Moral, Espiritual, Etico y trascendente de la República. Es la República hecha ley por voluntad de todas las conciencias argentinas; no debe ser el resultado de un capricho o de un sector, o de una persona y más allá de una parcialidad de poder, por mayoritaria que sea.

Debe servir para la unidad fecunda y no para dividir, para enfrentar, para anarquizar... debe servir para la armonía sólida y jurídica en el largo camino de los tiempos y para volcar a través de ella la fuerza de la Nación, representada por todo el pueblo argentino..."

(Dr. Alfredo Avelín)

4

Solicitada por el señor convencional Bassani

NUCLEO DE COINCIDENCIAS BASICAS

(ART. 2 DE LA LEY 24.309)

Venimos a este debate que ya lleva un tiempo bastante prolongado de discusión y en el cual todas las bancadas representadas en esta Convención han puesto un especial énfasis en la elaboración de sus expresiones, ya que el eje central de la discusión es el Núcleo de Coincidencias Básicas, el reflejo del acuerdo logrado entre las dos fuerzas políticas mayoritarias y que ha sido consagrado en ley por el Congreso de la Nación, bajo el N° 24.309 la misma contiene una serie de normas a incorporarse a nuestra Constitución, y cuyo principal objetivo ha sido la introducción de reformas que tiendan a atemperar el sistema presidencialista que contiene la actual estructura de nuestro gobierno republicano, vigente desde 1853.

1- El primero de los puntos a discutir, es el Jefe de Gabinete de Ministros.

La inclusión de este nuevo funcionario en el corazón del Poder Ejecutivo generará una serie de consecuencias de importancia trascendente para la consolidación y desarrollo de nuestro sistema democrático.

En primer lugar, su inclusión implicará un acotamiento fundamental de las facultades del Presidente de la Nación, ya que se le otorga un conjunto de atribuciones antes ejercidas por el Presidente: como la jefatura de la administración general del país, la designación de los empleados de la administración, la convocatoria y preparación de las reuniones de gabinete, entre otros.

Asimismo, será un verdadero nexo entre el Poder Ejecutivo y el Congreso Nacional, al ser políticamente responsable ante este último.

Principios esenciales de nuestro sistema político, tales como la publicidad de los actos de gobierno, y el control del Congreso sobre los actos del Ejecutivo, han justificado la inclusión de la cláusula que obliga al Jefe de Gabinete a "concurrir al Congreso al menos una vez por mes, alternativamente a cada una de sus Cámaras para informar de la marcha del Gobierno".

Con esto, no solo estamos introduciendo una importante institución del derecho constitucional moderno en lo que hace a los sistemas de control recíproco entre los poderes del estado, sino que estamos incorporando una figura, que se constituirá en uno de los baluartes fundamentales del sistema democrático.

Los argentinos tenemos bastante experiencia acerca de las consecuencias nefastas que conllevan los procesos

Convención Nacional Constituyente

de desgaste de la figura presidencial. Muchas veces, estos procesos de desgaste han podido ser atemperados a través del reemplazo de algunos o todos los ministros del gabinete. Esto, sin embargo, no hacía más que poner en manos del Presidente toda la responsabilidad que trajeran aparejadas tanto los reemplazos que efectuara. Agotado este recurso, porque los fusibles ministeriales se terminaban, la contención de la crisis institucional pasaba por el reemplazo de quien asumía todo el poder político: en otras palabras, el recambio del propio Presidente. Por ello esta instancia es oportuna para introducir esta figura, que en última instancia tiende al resguardo de la continuidad y gobernabilidad del sistema institucional, después de años de dictaduras que causaron las más aberrantes violaciones a los derechos de las personas que haya conocido nuestra historia.

En su actual configuración, el oficio presidencial concentra un cúmulo de facultades que muy difícilmente pueda asumir en forma satisfactoria. Carece de flexibilidad para adecuarse a situaciones de tensión y crisis graves; y no favorece una relación fluida y cooperativa con y el parlamento depositario, en definitiva, de la representación popular.

Por ello creemos fundamental introducir mecanismos a través de los cuales el Poder Ejecutivo pueda encontrar apoyo concreto en el poder que mayor representatividad contiene, el Congreso, donde se depositan manifestaciones de todo el espectro ideológico de la sociedad.

Hemos escuchado en este recinto, Sr. Presidente, críticas provenientes de ambos lados. La bancada del Frente Grande, ha planteado desde un lado, que coincidía mucho más con los objetivos planteados por el Consejo para la Consolidación de la Democracia, el que planteaba -según esta peculiar óptica- un sistema más parlamentario; y por el otro el Modín, para quien la inclusión de esta figura venía a desvirtuar el sistema tradicional de gobierno de los argentinos, presidencialista, como todos sabemos.

Sr. Presidente, las conclusiones del Consejo para la Consolidación de la Democracia nos han servido como principal fuente de inspiración para la elaboración de la propuesta respecto a esta figura del Jefe de Gabinete de Ministros. Queremos traer aquí una comparación sistemática del alcance que aquél proyecto le atribuía con el que le estamos dando en este proyecto incluido en el Núcleo de Coincidencia Básicas del art. 2 de la Ley 24.309.

En primer lugar, mientras hoy estamos tratando una figura que designamos "Jefe de Gabinete de Ministros", el Consejo lo denominaba "Jefe de Gabinete o Primer Ministro", abriendo la posibilidad de una identificación mayor con el parlamentarismo.

Respecto a su designación y remoción, estamos adoptando la forma propuesta por el Consejo: el Presidente sin necesidad de acuerdo previo del Congreso. Por otro lado, este también puede destituir al Jefe de Gabinete, siendo coincidente la mayoría absoluta en ambas propuestas. El dictamen del Consejo incluía una restricción adicional: la imposibilidad de dictar más de un voto de censura por año, lo mismo que en el caso de haberse dado en ese mismo año un voto de confianza.

En cuanto a las atribuciones que se le otorgan, en ambos esquemas institucionales, tiene a su cargo la administración general del país y la posibilidad de efectuar los nombramientos del personal de la administración que no correspondan al Presidente. En punto a esto, se diferencia en que en el proyecto del Consejo podía proponer las designaciones de Ministros, lo que no ha sido recogido en esta propuesta de reforma.

Mientras que en el dictamen de 1986, el Presidente podía dictar reglamentos de necesidad y urgencia sin límites de materia y sin refrendo ministerial, sometiéndolos en forma inmediata al Congreso, aquí, además de ello, le estamos introduciendo además de las limitaciones respecto a las materias, la necesidad del refrendo por parte del Jefe de Gabinete y los restantes Ministros y el previo análisis de una Comisión Bicameral Permanente.

En ambos casos, se le asigna el ejercicio de las funciones y atribuciones que le delegue el Presidente, la coordinación, preparación y convocatoria de las reuniones de gabinete, con la salvedad de que en el proyecto del Consejo era el Presidente de la Nación el que a su vez presidía el Consejo de Ministros.

En el proyecto que tratamos le estamos otorgando la facultad de hacer recaudar las rentas de la Nación y ejecutar la Ley de Presupuesto Nacional, cosa que no hacía el del Consejo. Como todos sabemos, hemos impuesto al Jefe de Gabinete la obligación de concurrir periódicamente a rendir cuentas al Congreso, cosa que tampoco hacía el proyecto del Consejo para la Consolidación de la Democracia.

En definitiva, la riqueza del trabajo llevado adelante por el Consejo ha servido ampliamente para encontrar la solución más adecuada para ser llevada a nuestro texto constitucional. E incluso, creemos haber conseguido mejor adecuación a las necesidades actuales de nuestro sistema institucional.

Las críticas vertidas hacia esta incorporación, ya sea en el sentido de acercarla al parlamentarismo, o en el de no introducir modificaciones al actual sistema, lo que fundamentalmente hacen es poner en evidencia que el arco de opciones posibles para la adopción de mecanismos institucionales de este tipo es amplísimo.

Respecto a la crítica que se realiza en cuanto a que la implementación del Jefe de Gabinete quebraría la tradicional forma presidencialista de estructuración del Poder Ejecutivo que existe en nuestra Constitución

Convención Nacional Constituyente

Nacional, bueno es señalar que la doctrina argentina no es conteste en igualar esta forma de organización propia de los argentinos con el modelo norteamericano.

Matienzo, a principios de este siglo y Juan V. Solá más recientemente demuestran que el gabinete argentino no tiene por base al modelo constitucional norteamericano sino al francés, llegando a sostener el primero de los autores citados que el producto de esta simbiosis ha sido una especie particular y aún única entre el presidencialismo y el parlamentarismo que no se ha utilizado en todas sus ventajas por los operadores constitucionales de nuestro país.

Tendríamos en realidad, como dice Matienzo, "un barco a vapor que hemos utilizado a vela".

Sin embargo, y más allá de las discusiones meramente académicas, la reforma propuesta pretende lograr la implementación definitiva y sin posibles controversias de una figura que facilite la desconcentración de tareas que actualmente están en manos del Presidente de la República y que por otra parte flexibilice la tensión que la práctica argentina concentra excesivamente en cabeza del titular del Ejecutivo.

De lo que no dudamos, Sr. Presidente, es de la necesidad de incluir un mecanismo de mayor comunicación entre los poderes Legislativo y Ejecutivo. Ahora, de entre las múltiples opciones del derecho comparado hemos tenido que optar, evidentemente, por la inclusión de la figura que creemos más adecuada a nuestro sistema, que mejor se compatibiliza con el actual sistema presidencialista, pero que introduzca al mismo tiempo, una mayor injerencia de control y respaldo por parte del Poder Legislativo en la formulación de políticas públicas y el control de los actos de gobierno.

El sistema propuesto preserva características centrales del régimen presidencialista en cuanto el Presidente designa y puede remover a los miembros del gabinete, incluso al Jefe de Gabinete sin necesidad de intervención alguna por parte del parlamento, pero como forma de atemperar este sistema hasta hoy rígido, se incluye en el texto propuesto la responsabilidad del Jefe de Gabinete ante el Congreso, lo que tiene su expresión máxima en la posibilidad de éste de "interpelarlo a los efectos del tratamiento de una moción de censura, por el voto de la mayoría de cualquiera de las Cámaras, y de ser removido por el voto de la mayoría absoluta de los miembros de cada Cámara".

Sr. Presidente, el próximo arreglo institucional argentino hará que el ejercicio del poder político dependa de la composición del Congreso y es por ello que este recupera la centralidad que nunca debió perder. En efecto, si hay una mayoría parlamentaria del mismo color político que la del Presidente, es claro que el sistema funcionará "a la americana", pues por otros lados, el Congreso tendrá facultades decisivas en lo que concierne a la determinación y control de las políticas gubernamentales. Incluso, es probable que surja una fuerte competencia por el espacio público entre el Presidente y su Jefe de Gabinete, quien mes a mes deberá defender la política del gobierno en la arena parlamentaria. Pero, si las preferencias políticas ciudadanas permiten formar una mayoría parlamentaria opositora al titular del Ejecutivo, es claro que el Presidente deberá cogobernar con esta mayoría opositora, siendo central la negociación en torno a quien ocupa la jefatura de gabinete dado los enormes poderes que tiene su firma (iniciativa legislativa, convocatoria a sesiones extraordinarias, legislación de emergencia y reglamentación de leyes). El sistema se hará muy parecido al francés. Creo que esta capacidad de adecuación a diferentes contextos políticos, es lo que permitirá su desarrollo y perduración en el tiempo, posibilitándonos a todos los argentinos, el vivir para siempre en democracia.

2- La cuestión bajo análisis la constituye el Punto b) del art. 2 de la Ley 24.309: la reducción del mandato del Presidente y del Vicepresidente de la Nación de seis a cuatro años, y la posibilidad de la reelección de los mismos por un período igual.

Tal como lo establece el texto del dictamen de la mayoría dado en la Comisión de Coincidencias Básicas "El Presidente y Vicepresidente duraran en sus funciones el termino de cuatro años y podrán ser reelegidos o sucederse recíprocamente por un solo período consecutivo. Si han sido reelectos o se han sucedido recíprocamente no pueden ser elegidos para ninguno de ambos cargos, sino con intervalo de un período".

El instituto de la reelección, Sr. Presidente, como todos aquí lo sabemos, no es en sí mismo un instituto calificable como bueno ni malo. Muchas de las constituciones modernas del mundo lo han incorporado, otorgando a sus jefes de gobierno, primeros ministros o presidentes, la posibilidad de ser reelegidos.

Esta corriente del derecho comparado a nivel mundial ha sido ampliamente recogida por las sucesivas reformas que han sido introducidas en la mayoría de las Constituciones Provinciales durante este último período democrático iniciado el 10 de diciembre de 1983, previendo la posibilidad de la reelección de sus gobernadores. En este sentido, y tan solo a manera de ejemplo, podemos citar a la Constitución de Catamarca (art.133); Córdoba (art. 136); La Rioja (art. 117); Tierra del Fuego (art. 126); Rio Negro (art. 175), etc..

Como sabemos, también este instituto estaba previsto en el proyecto elaborado por el Consejo para la Consolidación de la Democracia. En aquél entonces, el actual Presidente de nuestro Bloque, quien se desempeñaba

Convención Nacional Constituyente

como Presidente de la Nación, se había autoexcluido de una eventual candidatura por considerar que no debía ser beneficiario de una reforma que desde su gobierno se estaba promoviendo. Pero aquella fue una actitud individual, una visión ética personal, que yo destaco del Dr. Alfonsín, pero que, naturalmente, la norma que se proponía no obligaba a que se autoexcluyera.

Sería muy engorroso traer aquí toda la legislación que existe a este respecto. Es evidente que el mundo jurídico, en este aspecto, se ha volcado a conceder la posibilidad de que los primeros mandatarios puedan gobernar por más de un período, aunque, bien cabe destacarlo, generalmente limitando la temporalidad del mandato a intervalos más breves, y a no más de dos.

La posibilidad de implementar políticas globales a largo plazo es evidente que se ve dificultada con el recorte de la posibilidad de continuarlas en un nuevo período. Pero esta posibilidad debe tener como reaseguro la garantía de que el gobernante se someterá necesariamente a un principio fundamental del sistema republicano tal como lo es, la temporalidad de los mandatos. Por ello es que la introducción de esta posibilidad de reelección tiene su correlato en el acotamiento a que solo lo sea por un período consecutivo más.

A esta consideración que hacemos en el nuevo texto propuesto respecto al principio de la temporalidad, le incluimos la innovación del acortamiento del período de ejercicio de las facultades presidenciales de seis a cuatro años, con lo que, esta posibilidad de continuar en el ejercicio de la primera magistratura, se está extendiendo respecto a los actuales períodos constitucionales, tan solo en dos años.

Pero debemos dejar aclarado, Sr. Presidente, que aquí nadie le está dando o regalando un mandato más a nadie. En definitiva, lo que se está haciendo es abrir un camino jurídico, que podrá o no ser eventualmente utilizado por el Presidente Menem, en cuyo caso, el actual período que está cumpliendo le será considerado como primer período, por lo cual solo le cabe la posibilidad de ser elegido por un solo nuevo período. Este sistema está concebido para todos los Presidentes que de aquí en más pueda tener nuestro país, para que todos ellos tengan la posibilidad de ser reelegidos por una segunda vez en forma inmediata, a través de la que naturalmente es la única forma posible en nuestro sistema político, que es que quien tiene el ejercicio de la soberanía popular le conceda un nuevo mandato, que sea el pueblo de la Nación Argentina, a través de la expresión máxima de su soberanía, que es el ejercicio del voto en forma directa, tal como será establecido de aquí en adelante, le concede esta oportunidad.

Los radicales creemos estar haciendo un importante aporte al sistema democrático con la inclusión de esta posibilidad de la reelección, que forma parte del denominado Núcleo de Coincidencia Básicas. Lo hacemos porque no le tenemos miedo a la reelección. El Radicalismo es un partido ya más que centenario, y que ha logrado mantenerse históricamente en base a esa aspiración de permanente representación del sentir del pueblo argentino.

Por eso el Radicalismo se cree un partido que se encuentra en las mejores condiciones para competir y triunfar en una elección. En 1995, la Unión Cívica Radical va a estar seguramente en condiciones de disputar el poder en la Argentina. Para ello, los radicales estamos trabajando permanentemente.

La situación política y económico-social por la que está atravesando el pueblo argentino representa un proceso que se viene agotando en sí mismo, y en este proceso, la posibilidad de la reelección del Presidente Menem es cada vez más remota. Allí, la U.C.R. tendrá a sus candidatos, para canalizar las necesidades y las expectativas de nuestro pueblo.

El complemento de esta posibilidad de reelección y del acortamiento del mandato presidencial es, Sr. Presidente, la instrumentación del voto directo. Voto directo que, demás está decirlo, es la expresión máxima de la soberanía del pueblo. "El pueblo no delibera ni gobierna sino por medio de sus representantes y autoridades" dice nuestra actual Constitución en su art. 22. No delibera ni gobierna, pero es el depositario de la soberanía, del imperium, que expresa en cada acto electoral como manifestación suprema de su superior voluntad por sobre la de las autoridades que él mismo designa para que lo gobierne, y que lo hacen en base a la legitimidad dada al poder que detentan, por el conjunto de la ciudadanía.

Lo anacrónico del modelo actual de elección de Presidente y Vice debe terminar so pena de que suceda respecto de la primera magistratura del Estado Argentino el bochornoso episodio del que pueden dar cuenta la experiencia de la Capital Federal y Corrientes.

Mendoza, Tucumán y ahora Corrientes han eliminado esta figura de sus constituciones y ahora le toca el turno a la nacional.

Además, resulta de suma importancia que el ciudadano que desempeña el cargo de Presidente, en cuanto jefe supremo de la Nación (art. 86° inciso 1°) surja fortalecido de dicha elección por el respaldo de una mayoría cualificada de votos, pero que a la vez no sea tan alta que acarree, en la práctica, males mayores que el procedimiento que se elimina.

3- Otro de los temas que está previsto, Sr. Presidente dentro del Núcleo de Coincidencia Básicas es la elección de un

Convención Nacional Constituyente

tercer Senador y la elección directa de los mismos por el pueblo de sus respectivas provincias.

En este caso estamos generando dos hechos nuevos. El primero es que se ha cambiado la forma de elección de los Senadores. De ser electos por nueve años por las legislaturas provinciales, desde el dos mil uno en adelante van a ser electos por el voto directo del pueblo de sus provincias, y por una temporalidad del mandato de seis años.

A nadie le escapa que en el mundo de las comunicaciones, en el mundo moderno, un mandato de nueve años es un mandato demasiado largo, donde, en alguna medida, los propios Senadores perdían o pueden llegar a perder por efecto de la excesiva temporalidad, el contacto imprescindible con el pueblo de sus provincias, y nosotros creemos que acortarlo a seis años adecúa la temporalidad de una forma que no afecta la esencia de su representatividad.

De esta manera, creemos que con este complejo conformado con la reducción del mandato y la elección directa, le estamos dando a los integrantes del Senado una mayor inmediatez con su pueblo representado, aportando a la jerarquización de los mismos, y en definitiva promoviendo el fortalecimiento de esta institución tan importante para el federalismo nacional.

Creemos también, que la elección directa de los Senadores genera una mayor transparencia en la designación de los mismos, a través del que consideramos, es el mejor sistema que le podemos dar para incorporarse a la Cámara Alta del Congreso de la Nación.

Nosotros hemos visto que han sucedido situaciones complejas en varias provincias argentinas: en Jujuy, en Catamarca, en Río Negro y en San Juan, que realmente aportan poco al proceso político argentino, y que terminan poniendo en duda la propia democracia representativa de las provincias en las que ocurren estas situaciones de poca transparencia en la designación de sus Senadores. Esto genera una gran preocupación no solo en el pueblo de las provincias respectivas, sino que preocupa a todo el pueblo de la Argentina en general.

Frente a esto nos parecía muy lógico cambiar la forma de elección de los Senadores y quizás, uno de los ejemplos más fuertes haya sido el caso del propio Colegio Electoral de la Capital Federal del año 1989 que ha tenido un desenlace lamentable para la ciudadanía capitalina, cuando se arrebató, insólitamente, la banca al candidato que mayor número de electores propios tenía en ese momento, que era el Dr. Fernando De La Rúa.

Por ello, también en este Núcleo de Coincidencias Básicas, es un tema a tratar la eliminación del Colegio Electoral. A partir de la sanción de esta propuesta, el Colegio Electoral pasará a ser una institución del pasado, de la historia, y que quizás tubo, como institución, su final a toda orquesta con los lamentables acontecimientos ocurridos en la provincia de Corrientes.

La eliminación de los Colegios Electorales es un tema que hará más transparente, más cristalina, y que propenderá al fortalecimiento de la democracia representativa a la cual todos queremos aportar.

Como consecuencia de la reforma que pretendemos introducir, en 1995 se elegirá el tercer Senador por cada provincia. En este caso deberá ser una elección indirecta, ya que era imposible hacerlo en la forma directa que todos hubiésemos querido, porque la propia Ley 24.309 nos remite a la forma de elección del art. 46, y a su vez, porque si aún la ley no lo hubiese hecho, hubiese sido muy difícil legislar esta situación a través de cláusulas transitorias en la Constitución. Cómo haríamos, Sr. Presidente, para elegir un Senador por cada provincia, que tendría que representar a las minorías, en muchas provincias argentinas que tienen dos Senadores cuyos mandatos vencen en el año 1998 y en el 2001, del mismo color político, y que tendrían que haber sido electos por la minoría en forma directa cuando quien, ganando la elección, no se llevaba el Senador. Era una forma realmente difícil de elegir este Senador, por lo que en el art. 46, hemos encontrado la posibilidad de sortear esta transitoriedad, esta marcha hacia la elección directa, la reducción del mandato y la inclusión del tercer Senador, que es el objetivo de fondo de la reforma que se pretende introducir.

5

Solicitada por el señor convencional Berhongaray

1º Texto: discurso pronunciado por el señor convencional Berhongaray el 21/12/93 en la Honorable Cámara de Diputados de la Nación con motivo del tratamiento parlamentario de lo que luego fuera la Ley 24.309 (Ley de Necesidad de la Reforma de la Constitución Nacional):

"Aspectos de la Reforma Constitucional"

INTRODUCCION

Convención Nacional Constituyente

Sr. BERTHONGARAY.— Señor presidente, en nombre del bloque de la Unión Cívica Radical voy a tratar de complementar el informe que ya hiciera el señor diputado Hernández en el día de ayer, quién ha expuesto el pensamiento del radicalismo.

Es que hablar en nombre del radicalismo es un gran compromiso porque cada palabra que decimos está involucrando no sólo a quien la dice sino a muchos años de historia, y a muchos años de conducta y de lucha, y después de estas prolongadas sesiones, diría que a muchos años de templanza.

Parece que todo se mezcla en este fárrago de palabras. Los adjetivos más descalificantes pueden brotar de cualquier ciudadano porque la libertad se los permite, y nosotros los radicales, lo toleramos. Pero crean que nos duele escuchar estas palabras cuando estamos convencidos del esfuerzo y de la sinceridad de esta lucha que lleva el radicalismo durante más de cincuenta años, tratando de mejorar el marco institucional argentino.

Recién recordaba con un viejo amigo que allá por el año 1937, siendo presidente de nuestro partido el doctor Alvear, se incluyó en la plataforma la reforma de la Constitución, lo cual demuestra que no es circunstancial el espíritu reformista.

No pretendan deformar lo que son actitudes permanentes, porque quizás muchos de los que tienen esta vocación reformista, sin querer estarán exhibiendo sobre las bancas el lado oculto de cada una de sus conciencias. Y nosotros no somos jueces de conciencias, apenas somos ciudadanos de comportamiento.

Reitero que la Unión Cívica Radical viene empujando esta vocación reformista desde hace más de medio siglo, aunque es en los últimos años que se incrementó la necesidad de una debida adecuación entre las circunstancias que nos tocan vivir y el marco institucional que nos regula.

ANTECEDENTES

En el curso de este debate se recordó varias veces aquel trabajo serio que hombres serios hicieron en aquel Consejo para la Consolidación de la Democracia, cuyo primer dictamen fue allá por noviembre de 1986. Ya que hablamos de aquel Consejo, recordemos que estaba integrado por hombres como el doctor Oscar Albrieu; el doctor Ismael Amit, una gloria de la política de mi provincia al cual respeto y admiro; el doctor Carrió; el doctor Guillermo Estévez Boero, a quien escuchamos ayer con mucha atención; el doctor Oliver; el doctor Taiana; el doctor Robledo; el doctor Alfredo Vitolo y algunos más, incluyendo al mismo doctor Favalaro, un hombre que provenía de otros sectores pero preocupado también por los temas de todos.

Ya que estamos hablando de aquella época y antes de que con el discurrir de las palabras pueda llegar a quedar en el olvido, voy a solicitar a la Presidencia que en su momento autorice la inserción en el Diario de Sesiones de una carta que el 13 de marzo de 1986 enviara el entonces presidente de la Nación, doctor Alfonsín, a este Consejo, donde dice textualmente: "Deseo adelantar mi convicción en el sentido de que esa iniciativa no debería incluir modificación alguna a la extensión y condiciones del mandato que el pueblo argentino me ha otorgado."

Es el deseo de este legislador que la misiva citada quede inserta dentro de los documentos parlamentarios, relativos a esta iniciativa, porque muchas veces han aparecido quienes han negado su autenticidad.

Después del primer dictamen del Consejo para la Consolidación de la Democracia, hubo otro. Fue en el año 1987. En ese momento era necesario atenuar el sistema presidencialista y logara un mayor equilibrio en el sistema institucional remozando algunas de sus instituciones, tal como ahora se propone en el proyecto que se encuentra a consideración del cuerpo.

El 22 de enero de 1988 -un año después- se reunieron los doctores Alfonsín y Cafiero y, en la misma línea de lo que hoy estamos analizando, expresaron sus coincidencias.

En una reunión que la Unión Cívica Radical celebró en la provincia de Córdoba el 18 de febrero de 1988, a través de una comisión que se había creado expreó la necesidad de impulsar la reforma de la Constitución, y si bien en aquel momento no se dicutió la reelección presidencial, en honor a la verdad debo expresar que los elementos del Consejo para la Consolidación de la Democracia hablaban de reelección, y fueron transcritos en un documento que, entre otros, firmaron los señores Orgaz, Nino, Stubrin, Gil Lavedra, de la Rúa y Vanossi.

Hace muy poco tiempo, este bloque de diputados a través de un documento que publicitó en todos los medios de comunicación bajo el título "Antes de que se tarde" decía que la Unión Cívica Radical había mantenido una misma posición en torno a una eventual enmienda de la Constitución, tanto cuando le tocó impulsar esa iniciativa desde el gobierno como ahora desde la oposición. La reforma que el país necesita será aquella que recupere los atributos republicanos, que despersonalice y desconcentre el poder del Ejecutivo. El documento continuaba afirmando que, antes de que sea tarde, era imprescindible reafirmar el consenso de los argentinos para poder cambiar lo que se estaba pergeñando en la otra Cámara y que era la antítesis de lo que la Unión Cívica Radical venía sosteniendo, luchando y defendiendo desde hacía más de medio siglo.

Convención Nacional Constituyente

Logramos parar ese proyecto que en su momento fue calificado con un término injurioso que no he de repetir aquí por respeto no sólo a quienes lo votaron sino a los legisladores de cualquiera de las cámaras.

De todos modos, voy a expresar que era un proyecto altamente negativo para el desarrollo de las instituciones argentinas.

Defendemos el pacto suscrito, con orgullo y con total transparencia, y consideramos que no puede ser opacado -como alguien dijo- porque en una reunión reservada se sentaron algunas bases del proyecto que estamos tratando.

El contenido republicano de este pacto fue explicitado en todos los órganos de la Unión Cívica Radical. Primero fue considerado por el Comité Nacional; luego, el presidente del partido recorrió el país para hablar con todos los convencionales, autoridades provinciales y legisladores. Finalmente, y por abrumadora mayoría, fue ratificado en la convención partidaria que se realizara en la provincia de La Pampa. Fue discutido -como debe ser- con vehemencia, firmeza y señalando las discrepancias tal como lo hicimos en el propio bloque.

En este extenso debate cada sector ha hecho escuchar su voz, que será el preludio de la campaña de constituyentes, durante la cual recorreremos hasta el último pueblo de nuestra República para que la gente opine y nos haga llegar sus sugerencias. Si está convencida de lo que nosotros sostenemos, nos votará y luego vendrá la Constituyente.

LA CONVENCION CONSTITUYENTE

No es cierto lo que lamentablemente se ha dicho en forma reiterada en el transcurso de este debate en el sentido de que se va a tratar de una Asamblea Constituyente de cartón, que se va a limitar a levantar la mano para convalidar lo que otros han resuelto. El diseño de este proyecto de ley que declara la necesidad de la reforma de la Constitución es muy claro.

Se habilitan para ser tratados veinticinco puntos y en eso la doctrina es absoluta y totalmente pacífica. El Congreso de la Nación, en ejercicio de facultades preconstituyentes, tiene la posibilidad de establecer cuáles serán los artículos a reformar, cuáles serán los límites de la reforma y cuáles el sentido, el alcance y la finalidad que se quiere dar a esta reforma, porque como bien se ha dicho -y en esto también es pacífica la doctrina- la Convención Constituyente no es soberana.

El tratamiento de los veinticinco puntos mencionados ha sido encarado de dos modos. Por un lado están los contenidos en el Núcleo de coincidencias básicas, que son aquellos en los que existe un acuerdo integral; pero no, como alguien dijo con mala intención, porque se trate de un problema "de toma y daca". Se trata de un acuerdo sistematizado, con pesos y contrapesos, que necesariamente tiene ser votado de una sola vez, porque de lo contrario, se estaría desvirtuando el sentido que este Congreso mayoritariamente quiere dar a esa Convención.

Se trata de un conjunto sistemático que afecta a los tres poderes, limita las facultades del Presidente, agiliza el poder parlamentario, dándole más facultades, y afirma la independencia del Poder Judicial. A la vez establece la necesidad de que existan órganos de control para garantizar el mejor funcionamiento...

Sr. POLINO.— ¿Me permite una interrupción, señor diputado, con la venia de la Presidencia?

Sr. BERTHONGARAY.— Sí, señor diputado.

Sr. PRESIDENTE (Uzandizaga).— Para una interrupción tiene la palabra el señor diputado por la Capital.

(...)

Sr. BERTHONGARAY.— Señor presidente; decía al comienzo de mi exposición que el contenido básico de este Acuerdo viene entroncado desde el año 1986 y recordé los nombres de algunos de quienes integraron aquel Consejo para la Consolidación de la Democracia. Luego rememoré todas las conversaciones y gestiones que llevaron a cabo hombres de nuestros partidos, y las que el presidente de la Unión Cívica Radical realizó con distintos sectores de la vida económica y social, que fueron aportando algunos temas. Si tuviéramos la oportunidad de hacer un detalle de los 25 puntos habilitados para la reforma, no sólo los contenidos en el núcleo de coincidencias básicas sino también aquellos a los que se refiere el artículo 3º y que hemos dado en llamar temas sujetos a la controversia electoral, observaríamos que muchos de ellos fueron extrídos de documentos elaborados por varios partidos políticos con representación parlamentaria y de convencionales de nuestros propios partidos que nos hicieron llegar diferentes notas. Quizá alguien pueda llegar a decirnos que no existió un nivel de consulta general que todos hubiéramos querido; ello es probable. Pero tampoco podemos hubicarnos en el extremo de decir que es -como se ha manifestado- una obra de dos.

Convención Nacional Constituyente

LOS TRATADOS INTERNACIONALES Y EL CONSTITUCIONALISMO SOCIAL

Antes de la interrupción solicitada trataba de introducirme en algunos de los temas que precisamente fueron criticados en varios discursos. Me refiero concretamente al apartado I del artículo 3º, denominado "Institutos para la integración y jerarquía de los tratados internacionales."

Quizá por no haber sido explicado debidamente este punto haya habido un poco de confusión, y por eso fue objeto de fuertes críticas. Ayer escuché decir a algunos señores diputados, y seguramente en el día de hoy lo habrán reiterado -no tuve oportunidad de escuchar todos los discursos- que este proyecto de reforma constitucional es anacrónico, antiguo y medieval y que tiene miedo de adentrarse en el tratamiento de los derechos civiles, económicos y sociales. En consecuencia, lo descalificaban al compararlo con constituciones como la de Nicaragua o Colombia, consideradas como expresiones del moderno constitucionalismo social. Yo escuchaba con mucha atención y sin solicitar ninguna interrupción, pero lamentaba no haber podido conversar antes con algunos de los diputados que formularon esas objeciones.

Nosotros, mediante la habilitación de ese tema, estamos diciendo a la Convención Constituyente que tiene que determinar cuál será el nivel y la jerarquía de los tratados internacionales dentro del ordenamiento jurídico argentino. Como ustedes saben, en este momento el constitucionalismo moderno está discutiendo fundamentalmente qué nivel de jerarquía ocupan los tratados internacionales. En nuestro sistema actual regido por los artículos 27 y 31 de la Constitución, tienen la misma jerarquía que las leyes.

En otros países este criterio ha sido superado y se ha establecido que los tratados internacionales tienen igual o superior jerarquía que cualquier norma constitucional. Así lo establece, por ejemplo, el artículo 95 de la constitución de España, el artículo 54 de la de Francia, el artículo 17 de la de Honduras y el artículo 50 de la de Austria.

Otra vertiente del constitucionalismo sostiene que los tratados internacionales tienen una categoría superior a las leyes pero inferior a la Constitución, tal como lo determinan el artículo 25 de la constitución alemana, el artículo 7º de la de Costa Rica, el artículo 37 de la de Luxemburgo y el artículo 144 de la de El Salvador.

Las cartas fundamentales que establecen que los tratados son iguales en jerarquía a las leyes son las viejas constituciones como las de Estados Unidos, Argentina y México.

En la República Argentina la Corte Suprema de Justicia produjo un fallo en el caso Eurnekian contra Sofovich, vinculado al derecho de réplica, en el que estableció que los tratados internacionales son superiores a las leyes pero inferiores a la Constitución. Es decir, que de algún modo la Corte pasó a la categoría inmediatamente superior en esta materia.

Este es un tema de fundamental importancia que habilitamos para que la Convención Constituyente determine el nivel que quiere dar a esta cuestión. Es decir que si así lo determina la Convención Constituyente, los tratados aprobados por leyes de este Congreso podrán tener la jerarquía que tienen en España, jerarquía un poco menor, como la que tienen en Alemania, o seguir teniendo la actual, o sea, igual a las leyes.

En los tratados que hemos aprobado están contemplados todos los derechos: los sociales, los económicos, los políticos y los humanos. Entre ellos podemos nombrar la Convención de San José de Costa Rica, aprobada por la ley 23054; la Convención Interamericana sobre la Eliminación de toda forma de Discriminación contra la Mujer, aprobada por la ley 23719; la vieja ley 17723, que establece la eliminación de toda discriminación racial y los tratados contrarios al Apartheid contemplados por la ley 23221. Además del de San José de Costa Rica, que establece los derechos a la dignidad personal, la dignidad del hombre, la igualdad, la libertad, la intimidad personal, el honor, el nombre, los derechos de la familia, del niño y de las minorías y las garantías judiciales como el Hábeas Corpus y el amparo, están los otros grandes pactos sociales como el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas, que se refiere a los derechos vinculados con el nivel de vida, la igualdad, la salud, el trabajo, la libre asociación sindical, la huelga, la seguridad social, la familia, el niño y la cultura.

Esta cuestión queda habilitada para el debate en la Convención Constituyente, de manera que de la determinación de los señores convencionales surgirá el nivel de avance en el constitucionalismo social que quiere tener el pueblo argentino en esta instancia que está viviendo.

NUCLEO DE COINCIDENCIAS

El Jefe de Gabinete

Para tratar de explicitar cuáles son los elementos vinculados con este orden sistemático de pesos y contrapesos que hemos denominado núcleo de coincidencias -por eso y no por ninguna de esas descalificantes razones que han sido expuestas en este recinto- hemos determinado que deben ser votados en forma conjunta, de una sola vez, tal como

Convención Nacional Constituyente

ocurrió en 1866 con los dos artículos de la Constitución relacionados al tema aduanero. Eran dos artículos distintos; uno, el artículo 4º y el otro un inciso del artículo 67, pero se referían al mismo tema, estaban concatenados y por tal razón la votación fue única.

Decimos que en este núcleo se busca -ojalá lo hayamos logrado- establecer un sistema de compensación de poderes. La figura del jefe de gabinete tiene como objetivo atenuar el sesgo presidencialista. Se trata de un jefe de gabinete de ministros, instituto que estamos creando en virtud de esta reforma. Pero mientras algunos sostienen que es sólo un cartón o un disfraz, desde sectores del establishment se critica esta figura porque dicen que con ella se quitan demasiadas facultades al presidente. Así expusó no hace mucho uno de sus representantes en un programa televisivo, lo quedó origen a un alarmista informe de un miembro del Poder Ejecutivo que pensó que se estaba avanzando demasiado sobre las facultades del presidente.

Si tenemos en cuenta esta postura por un lado y por otro la de quienes sostienen que esta figura no tiene ninguna trascendencia ni importancia y es como si no existiera, vemos que nos critican tanto desde el presidencialismo como desde el parlamentarismo.

Se ha dicho que esto es menos que el presidencialismo atenuado de la Quinta República, como si alguien lo hubiera afirmado o puesto sobre el tapete. Además, las circunstancias son absolutamente distintas. La Quinta República venía de la Cuarta, que era parlamentaria y a partir de allí, se estableció un presidencialismo atenuado. Nosotros venimos de un sistema presidencialista más concentrado y nos dirigimos a otro atenuado. Por otra parte, nadie puede comparar circunstancias históricas, políticas y culturales que son absolutamente distintas.

Sr. PRESIDENTE (Usandizaga).— Debo informarle que sólo resta un minuto de su tiempo reglamentario, señor diputado.

Sr. BERTHONGARAY.— En tal caso, ruego a la Honorable Cámara me conceda una prórroga.

Sr. PRESIDENTE (Usandizaga).— Si hay asentimiento, así se hará.

—Asentimiento.

Sr. PRESIDENTE (Usandizaga).— Continúa en uso de la palabra el señor diputado por La Pampa.

Sr. BERTHONGARAY.— Además de no ser de cartón ni un disfraz, el jefe de gabinete es una figura que realmente atenúa el fuerte presidencialismo argentino. Algunos sostienen que por el hecho de que el artículo 86 establece que el presidente es el responsable político, el que supervisa, el que nombra o remueve funcionarios -eventualmente el Congreso también puede removerlos, como todos sabemos, en circunstancias especiales-, la figura del jefe de gabinete se convierte prácticamente en nada. Pero eso es lo mismo que decir que en el actual sistema argentino los ministros no existen.

Quienes así opinan olvidan que precisamente si hay algo que distingue al sistema argentino del americano es la calidad y la categoría que nuestros constituyentes quisieron dar a nuestros ministros, que no son simples secretarios de Estado.

Sr. NATALE.—¿Me permite una interrupción, señor diputado, con el permiso de la Presidencia? (...)

Sr. PRESIDENTE (Usandizaga).—Continúa en el uso de la palabra el señor diputado por La Pampa.

Sr. BERTHONGARAY.— Agradezco este concepto del señor diputado por Santa Fe. Tengo en mi poder un texto de José Nicolás Matienzo, referido precisamente a este tema del refrendo, que es un instituto que, como dice Matienzo en su libro *El gobierno representativo*, no viene del derecho americano sino en todo caso del derecho inglés o francés. "Es corriente en la República Argentina..." -dice Matienzo- "...profesar como principio de derecho constitucional el de que los ministros no forman parte del poder ejecutivo y son solamente secretarios suyos. Para justificar esta doctrina suele invocarse el ejemplo de los Estados Unidos, pretendiéndose que de allí copiaron nuestros constituyentes la organización del Poder Ejecutivo". El autor citado dice que esto es un error y agrega: "...la diferencia fundamental entre las instituciones argentinas y la de los Estados Unidos consiste en la organización de esa rama del gobierno, para la cual nosotros hemos adoptado de Inglaterra y Francia el régimen de los ministros responsables."

"en la República Argentina..." -abunda Matienzo- "...desde los primeros días de la independencia vemos aparecer a los ministros refrendando bajo su responsabilidad los actos del poder ejecutivo y asistiendo a los debates de

Convención Nacional Constituyente

las Cámaras. El derecho del Parlamento de llamar a su sala a los ministros para pedirles explicaciones fue consagrado, en la ley del 4 de febrero de 1814, por la famosa Asamblea General Constituyente que se instaló en 1813...". Sabemos que la Asamblea de 1813 tuvo una fuerte influencia de las doctrinas francesa, más que de las americanas de entonces.

Es menester insistir en la importancia que tiene este tema del refrendo, quizás porque en todo este debate se ha soslayado lo que significa el refrendo de las instituciones argentinas. Dice Gustavo Adolfo Pelleriti en su libro *Las atribuciones del Ejecutivo y los ministros*: "Según Linares Quintana, históricamente el refrendo se vincula con una cuestión política de fondo: la limitación del poder del rey. Con fines semejantes se lo adoptó en nuestra Constitución, asociado a la responsabilidad de los ministros, para atenuar el personalismo presidencial". El sistema argentino consiste en rodear al presidente de consejos responsables. Etimológicamente, refrendar es, según explica el mismo Pelleriti, autorizar un despacho u otro documento por medio de la firma de persona hábil para ello. Y Sarmiento García señala que la firma del ministro debajo de la del presidente quiere decir que certifica constituirse en responsable del acto, en cuanto a su legitimidad y constitucionalidad. Por supuesto que en el actual artículo 87 está establecida la figura del refrendo, que aparece en forma reiterada en el proyecto que estamos considerando.

Este jefe de gabinete de ministros -agrandado por algunos y devaluado por otros- tiene como una de sus principales atribuciones el estar a cargo de la administración general del país. Esta era una de las facultades que el artículo 86 otorgaba al presidente de la Nación.

Ahora, la administración general del país estará a cargo del jefe del gabinete, pero no por delegación, sino por una decisión constitucional, si así lo determinase la convención. ¿Qué significa ello? Quiere decir que tendrá en sus manos la inmensa mayoría de los actos que hoy ejecuta el Poder Ejecutivo, salvo los de gobierno y los que atañen al ejercicio del poder.

Se encargará de todo lo que se llama administrar; hará recaudar las rentas de la Nación y ejecutar la ley del presupuesto nacional. Este punto ha provocado el temor de algunas personas, quienes pensaron que el jefe de gabinete iba a reemplazar al ministro de Economía. No es así: creemos que una adecuada hermenéutica del proyecto en consideración indica que todos los ministros -incluido, el de Economía- deben reportar al jefe de gabinete siendo el responsable político de la administración general del país el presidente de la Nación. Sin embargo, la vía jerárquica administrativa se agota en el jefe de gabinete, lo que no es poco.

El jefe de gabinete hace que el presidente no pueda abocarse directamente a los actos de la administración. Asimismo, cuando se dice que ejerce las funciones y atribuciones que le delega el presidente, se está haciendo referencia a las funciones y atribuciones propias del presidente que no son aquellas vinculadas con la administración, ya que en caso de ser aprobado este proyecto, ellas ya no serán propias del presidente.

Decimos que este jefe de gabinete también podrá efectuar los nombramientos de los empleados, los directores, los subdirectores y todo lo vinculado con la administración. Se exceptúan los nombramientos que corresponden al presidente, como los ministros, los oficiales superiores y los jueces den las condiciones que aquí se establecen, Ellas no son facultades del jefe de gabinete, porque atañen a la jefatura del gobierno y están íntegramente a cargo del presidente de la Nación.

Sr. NATALE.— ¿Me permite una interrupción, señor diputado?

Sr. BERTHONGARAY.— Señor presidente: si el señor diputado por Santa Fe pretende que yo afirme que estamos ante un sistema parlamentario de primer ministro, le diré entonces que no escuché el comienzo de mi exposición. Ahora, si el señor diputado, con la nueva redacción que se le propondrá a la Convención Constituyente para el artículo 86, inciso 1º, entiende algo más de lo que allí se dice, entonces quizá tengamos un problema de interpretación.

La responsabilidad política es del presidente, si es el que lo nombra y a su vez el que lo remueve...

Sr. NATALE.— Si lo nombra y lo remueve, ¿en qué atenúa su poder?

Sr. PRESIDENTE (Usandizaga).— La presidencia solicita a los señores diputados que no dialoguen entre sí.

Sr. BERTHONGARAY.— Habíamos dicho que el resto de los ministros son figuras especiales y muy importantes dentro del sistema institucional argentino, por tener la función del refrendo y la legalización. Escuchamos incluso las palabras del señor diputado Balestra, aludiendo a ese sistema sui generis que caracteriza al régimen presidencial. Si además de las facultades normales de los ministros el jefe de gabinete tiene facultades especiales y con rango constitucional -como las que aquí se establecen-, no podemos caer en el extremo de negar su trascendencia.

En una adecuada interpretación, la facultad que tiene el presidente de remover al jefe de gabinete tiene que estar enmarcada en el terreno de lo razonable. Tratándose de una figura con rango institucional, no puede llegar a ser removida por un mero capricho. Frente a esta hipótesis no sería extraño entonces que desde la doctrina empezara a

Convención Nacional Constituyente

cuestionarse el comportamiento presidencial abriéndose así la puerta del artículo 45, según el cual, por mal desempeño del presidente se puede llegar al juicio político.

El presidente no puede hacer y deshacer a su antojo, sin ningún elemento de razonabilidad, y más respecto de una figura como la que estamos estableciendo y con todos los atributos que tiene, entre los que figura el de presidir la reunión de ministros, a lo que después nos vamos a referir.

Además, concurre en forma mensual ante el Congreso. Es decir que no solo tiene responsabilidad frente al Poder Ejecutivo, sino también frente al Parlamento, por lo que el presidente no puede, evidentemente, manejarse frente a él como ni siquiera se maneja con los ministros actuales. No puede manejarlo como si fuera un títere. Tendrá mucho cuidado en seleccionarlo. Hará muchas consultas antes de elegirlo, porque sabe que nose trata de una decisión cualquiera ya que incluso puede llegar a situaciones críticas, muy especiales, a ser removido por el propio Congreso. Ojalá esas situaciones no lleguen a darse nunca en nuestra historia institucional. Quizás si hubiésemos tenido un figura como ésta algunos años atrás habríamos sorteado las crisis institucionales que golpearon al país.

El jefe de gabinete es la persona que debe refrendar los decretos de necesidad y urgencia, los vinculados con la legislación delegada y aquellos referidos a la promulgación parcial de la leyes. Y en todos estos casos no sólo debe refrendar los decretos sino también debe concurrir personalmente al Congreso de la Nación en un plazo perentorio de diez días, tal como lo establece el proyecto más precisamente debe presentarse ante una comisión bicameral que estará integrada en forma proporcional de acuerdo a la composición de las Cámaras. Dicha comisión se va a abocar al tratamiento del asunto y es adonde votaremos. Sabemos que esta comisión bicameral no es la instancia final: instancia final son las Cámaras del Congreso.

El justicialismo y el radicalismo tuvimos opiniones distintas. Nosotros decíamos que si en un plazo determinado el Congreso no se expedía, el silencio volteaba a esta norma de emergencia, llámese legislación delegada, decreto de necesidad y urgencia o promulgación parcial. No queríamos otorgar al silencio carácter convalidante. Como no hubo acuerdo, ese tema quedó abierto para la Convención.

El Consejo de la Magistratura

Varias cuestiones que integran el núcleo de coincidencias básicas, quedarán abiertas en niveles de decisión, no en cuanto al tema central sino respecto a la decisión de alternativas que se presentan a la convención. Aún cuando el Consejo de Magistratura presente duplas o ternas será la Convención la que diga qué es lo que conviene más, si la dupla o la terna. Del mismo modo, cuando se den situaciones vinculadas con la interpretación del silencio legislativo, la Convención Constituyente dirá qué es lo que conviene hacer: si es lo que nosotros -los radicales- sustentamos o el pensamiento que sostiene el bloque mayoritario.

Consideramos que este tema no podemos dejar de relacionarlo con el establecido en el inciso f) cuando se refiere a la exclusión de la sanción ficta de los proyectos, porque si la excluimos quiere decir que no queremos que el silencio convalide la realización de hechos o institutos que a lo mejor querríamos que no estuvieran pero cuya presencia real en la vida de los argentinos no podemos negar, como ocurre con los decretos de necesidad y urgencia.

Cuando el señor diputado Gauna haga uso de la palabra desarrollará in extenso la posición de nuestro bloque sobre el particular. Si bien todos quisiéramos que dichos decretos no estén, existen. Ya se han citado todas las constituciones que contemplan estos decretos de necesidad y urgencia y en las cuales -con razón- se han establecido los plazos limitantes de su urgencia. Nosotros también hubiéramos querido ponerlos, pero como dijo Alberdi alguna vez -y ya se repitió hasta el cansancio en este debate-, la Constitución es una transacción y este proyecto de Constitución también lo es.

Dejamos abierto el tema para que lo resuelva la Convención Constituyente expresando claramente en este recinto cuál es nuestra posición. No queremos la sanción ficta ni el silencio convalidante. Queremos que las cosas vengan al congreso para que éste las resuelva.

Lamentablemente no hubo coincidencias en estos temas y, por lo tanto, están abiertos.

Lo mismo ocurrió con relación al Consejo de la Magistratura, que algunos confundieron y en este sentido también fuimos tildados por muchos o por pocos. Hay quienes decían -quizá traspolando instituciones propias de determinadas constituciones provinciales- que se trataba de un comité de selección de jueces.

Decimos otorgar a este Consejo de la Magistratura funciones realmente importantes porque entendemos que debe tenerlas para afianzar el sistema constitucional en la medida que posibilite una mayor independencia del Poder Judicial.

Establecimos que la selección debe hacerse mediante concurso público de los postulantes a las magistraturas inferiores. Esto no rige para los miembros de la Corte. Aquí también hubo una diferencia de criterio que deberá resolver la Convención Constituyente. Nosotros queríamos que los concursos fueran de oposición y antecedentes, pero el bloque Justicialista pretendía que fueran solamente de antecedentes. Como no nos pusimos de acuerdo, el tema

Convención Nacional Constituyente

deberá ser resuelto después.

A su vez, las propuestas debían ser efectuadas o bien en duplas o bien en ternas. Nosotros sostuvimos que debían realizarse duplas con carácter vinculante, pero el justicialismo propuso que se hicieran ternas. En definitiva, decidimos que la Convención Constituyente resolviera esta alternativa.

También tiene la función de administrar los recursos y ejecutar el presupuesto. Sus funciones realmente importantísimas. Escuchaba decir a algún legislador que entendía que eran excesivas las facultades que otorgábamos al Consejo de la Magistratura, pero por otro lado también nos decían que esto no tenía ninguna importancia. ¡Qué difícil es encontrar el punto medio entre situaciones que aparecen quizás extremas! No de gusto dijo alguna vez Aristóteles que la virtud es el justo medio entre dos extremos. Es difícil ser virtuoso y quizá todavía no hemos podido encontrar el justo medio. Por eso, muchos de los temas los hemos tenido que dejar para que sea esta la que busque el justo medio.

También el Consejo posee facultades disciplinarias, que pueden consistir en apercibimientos o multas, no más allá. Quizá a alguien le quede el recuerdo de alguna multa ridícula que hace poco tiempo tuvo como destino a una magistrada, pero no es culpa nuestra que por el efecto inflacionario se hayan desactualizado los montos de las multas. Sin embargo, sabemos lo que significa en la conciencia de un buen magistrado el hecho de una medida disciplinaria, aunque más no sea un apercibimiento, en primer lugar, o una agravada, como es la multa, en segundo lugar.

Este organismo también decide la apertura del jury de enjuiciamiento, dicta los reglamentos vinculados con la organización judicial, como ser horarios, turnos, régimen de incompatibilidades, o sea, todas funciones importantes, y como decimos en la primera parte del capítulo, estará integrado en forma plurisectorial por representantes de los magistrados, de los abogados, del poder político, pero evidentemente ejerce funciones mucho más importantes que las que algunos pensaban cuando imaginaban los comités de selección de jueces que existen en algunas constituciones provinciales.

A su vez, intervienen en la designación de los magistrados y funcionarios judiciales, y al aludir a los miembros de la Corte determinamos que su designación la realiza el presidente de la Nación, no ya el Consejo, pero con previo acuerdo del Consejo. En este aspecto también hubo divergencia de opiniones. Nosotros pretendíamos que el acuerdo surgiera del consenso de los dos tercios del total de los presentes, pero el justicialismo propuso que la mayoría especial consistiera en la mayoría absoluta.

Aquí se hizo una fe de erratas y creo que el tema ya ha sido subsanado con la buena fe que caracteriza a los integrantes de esta Cámara.

No sé si esta impresa esa fe de erratas, pero ayer se dijo que antes de la votación, que será hoy o tal vez mañana, va a estar lista con la firma y el aval de los presidentes de los bloques justicialista y radical que fueron los que presentaron el proyecto originario.

Sr. POLINO.— ¿Me permite una interrupción, señor diputado, con la venia de la Presidencia?

Sr. BERTHONGARAY.— Sí, señor diputado.

Sr. PRESIDENTE (Usandizaga).— Para una interrupción tiene la palabra el señor diputado por la Capital.

Sr. PRESIDENTE (Usandizaga).— Continúa en el uso de la palabra el señor diputado por La Pampa.

Sr. BERTHONGARAY.— Sr. presidente: con preocupación el señor diputado Polino planteaba el tema de los acuerdos y desacuerdos, y yo quisiera reiterar lo que dijimos al comienzo. En el art. 2º, en el último párrafo, después de la enumeración de los temas que se habilitan para ser modificados, se dice que todo esto se hará con el sentido, la finalidad, y el alcance que le da el núcleo de coincidencias básicas, es decir, no dice "de acuerdo al núcleo de coincidencias básicas", que ni siquiera está redactado en forma normativa sino en forma de ideas y conceptos. Por eso, repito, dice con el alcance, la finalidad y el sentido que le da el núcleo de coincidencias básicas", lo que significa que manteniendo este sistema integral de pesos y contrapesos la convención Constituyente, aún en el núcleo central de temas, tendrá la oportunidad de hacer conocer sus puntos de vista no solo en aquellos donde no nos pusimos de acuerdo sino también en la redacción normativa de los restantes.

Además, en el art. 3º se incluyen otros puntos cuyo debate se autoriza. Se trata de 15 puntos de libre controversia electoral, que no voy a repetir porque se han nombrado hasta el cansancio. Pero hay algunos importantes como el tema de la relación entre Nación y Provincias, las regiones, la coparticipación y ya me referiré a la jerarquía de los tratados internacionales, lo que es lo mismo que hablar del nivel de constitucionalismo social que este Congreso

Convención Nacional Constituyente

quiere dar a esta Convención constituyente.

Sr. PRESIDENTE (Usandizaga).— La Presidencia advierte al orador que ha vencido la segunda prórroga que se le ha otorgado, por lo que le solicita redondee su exposición.

Unificación de los mandatos

Sr. BERTHONGARAY.— Así lo haré, señor presidente. Fue preocupación de muchos señores diputados el tema de la unificación de los mandatos, que no está cerrado ni mucho menos también aquí existen opiniones donde no hay concordancia entre el radicalismo y el justicialismo. Alguien pensó que la unificación de los mandatos significaba habilitar la jurisdicción provincial y establecer no sólo la unificación en las provincias sino avanzar sobre las autonomías municipales, a las que expresamente respetamos. Quizá por una traspolación de tiempo y pensando en la Constitución de 1949 alguien creyó que todo el país votaba en un sólo día y mediante una sola votación. Pero no se ha modificado en nada la renovación vía anual de la Cámara de Diputados y no se invaden las jurisdicciones provinciales y las autonomías municipales, Será la Honorable convención la que determinará el grado de necesidad y avance en esta unificación de los mandatos, porque incluso en lo referente al mandato de los Sres. senadores- en el que hay acuerdo para reducirlo a 4 años- no se ha establecido si se realizará una renovación vía anual como en el caso de los Diputados y por grupos de provincia, o si se realizará el mismo día, renovando el mandato por cuatro años para acompañar la designación del Presidente.

Agradezco a la Honorable Cámara por haberme permitido prorrogar el plazo de que disponía por haber hecho uso de la palabra. Evidentemente se necesita mucho tiempo para desarrollar un tema tan importante pero conozco las limitaciones parlamentarias. Asimismo vaya mi reconocimiento para aquellos Sres. Diputados que con sus interrupciones me permitieron explicitar algunos puntos que no había aclarado en mi exposición. Si todos los argentinos hacemos un esfuerzo para tratarnos con un poco más de respeto y entender que el que está enfrente, aunque no piense como nosotros, es un hombre que quizá tenga tan buenas intenciones como las nuestras, vamos a empezar una Argentina mejor. Estoy seguro de que no será de simple replanteo de las normas institucionales lo que cambiará la vida de los argentinos. La conducta de los pueblos es, en última instancia, la que determina el destino de las naciones, finalmente deseo hacer una aclaración con respecto a un tema que ha dado lugar a mucha confusión. El acuerdo a que hemos llegado los dos principales partidos de la República Argentina no es un pacto de gobernabilidad, puede ayudar a esta, pero de lo que se trata es de lograr coincidencias para producir determinadas reformas institucionales. La Unión Cívica radical es y seguirá siendo la misma oposición que no coincide con el modelo económico imperante en el país y que está absolutamente en contra de esta Argentina desintegrada por lo desigual, con un interior cada vez pobre y una concentración macrocefálica. El justicialismo no nos ha convocado- ni lo precisa- para suscribir un pacto de gobernabilidad. No nos confundamos, esto no es un pacto de gobernabilidad, es un esfuerzo que hacemos los argentinos para a través del censo mejorar las instituciones. (Aplausos)

2º Texto: Conferencia sobre la figura del Primer Ministro dentro de la Reforma Constitucional Argentina del Jurisconsulto italiano Adriano Giovannelli, llevada a cabo el 17 de Marzo de 1974 en el Colegio de Abogados de San Isidro - Provincia de Buenos Aires:¹

6

Solicitada por el señor convencional Cafiero (J.P.)

"Núcleo de Coincidencias Básicas"

Orden del Día Nro. 6.

Por medio de esta exposición pretendo contribuir con el debate abierto en referencia a algunos aspectos centrales del Orden de Día Nro.6, específicamente en lo que hace al denominado "atenuación del sistema presidencialista".

¹ El segundo texto de esta inserción será publicado en los tomos definitivos.

Convención Nacional Constituyente

Se trata de una cuestión de vital importancia para el sistema político argentino, en particular, para la ingeniería que sirve de soporte institucional del régimen democrático de gobierno. Desde la instauración democrática de 1983, el papel de las instituciones fue objeto de reflexiones teóricas y políticas, lo que dio cuenta de la centralidad de estas cuestiones para la consolidación institucional democrática. Pero esa centralidad se enmarcó en un contexto cruzado por una problemática casi excluyente: adecuar las instituciones políticas a las legítimas demandas sociales derivadas de la profunda crisis económica y social existente en nuestro país, dando respuesta a las mismas y procesando políticamente el conflicto que de esa crisis surgió, y a las necesidades de construcción de un fuerte consenso político sobre las reglas de juego institucionales de la democracia en cuyo marco se procesaría esa crisis. Ello ponderó temas como la dimensión constitucional del sistema político y, particularmente, la organización y funcionamiento de los poderes del Estado, temas ignorados hasta entonces por los análisis políticos locales.

Estas cuestiones, con motivo de la reforma constitucional que estamos realizando y de la necesidad urgente de adecuar la democracia política existente al desarrollo económico y a la justicia social -una de las "promesas incumplidas de la democracia" argentina, diría Norberto Bobbio-, mantiene actualidad y constituyen una de las tareas pendientes que la dirigencia política nacional debe brindarle al país. Este, entiendo, es el sentido que debe atravesar la discusión sobre la reforma del sistema de gobierno en la Argentina.

La reforma institucional propuesta por el dictamen de mayoría se basa en la creencia de que la "atenuación del presidencialismo", y no su reformulación, es suficiente para las necesidades señaladas al comienzo de mis reflexiones, según pudo apreciarse en los argumentos dados a conocer por los protagonistas del Pacto de Olivos al respecto. He aquí el principal déficit de esa posición.

La dimensión histórica de las instituciones políticas no puede marginarse desaprensivamente del debate que estamos desarrollando debido a que las instituciones se fundamentan, se asientan y funcionan en algo más que en su dimensión formal y doctrinal. Expresan valores, opciones, concepciones y, en un sentido sociológico, son la condensación de las relaciones de poder que se tejen en la sociedad en la que funcionan, combinando consensos y disensos, articulaciones conjuntas y conflictos. Por ello, el "contenido" de las instituciones políticas no dejan de ser más que el reflejo y la cristalización de la cultura política y de los estilos de prácticas colectiva de una sociedad y, en particular, de sus dirigentes. Resulta difícil pensar y trabajar en la viabilidad de las reformas institucionales -más aún si se trata del sistema de gobierno- como mero cambios formales de ingeniería institucional, con un sentido exclusivamente juricista, sin tener en cuenta la práctica política de nuestra sociedad.

En este sentido, es falaz sostener la sobrevalorización del presidencialismo como modelo totalmente negativo para el desarrollo institucional democrático, afirmando abstractamente las bondades que garantizaría el parlamentarismo. Pero también es falaz suponer que el presidencialismo, aunque "levemente" atenuado como lo indica el dictamen de la mayoría, es el único modelo institucional funcional para las necesidades citadas más arriba. Ambas alternativas pecan de no contar con la necesaria consideración del contexto histórico y político y del marco socioeconómico en el que se sitúa nuestro sistema político.

De esta manera, deberíamos tener presente que ni el desplome de los gobiernos democráticos en nuestro país fueron una consecuencia inmediata del modelo institucional rígidamente presidencialista, ni una alternativa semipresidencialista o, inclusive, parlamentaria hubieran garantizado estabilidad institucional, debido a que la emergencia de regímenes autoritarios o las experiencias pseudo-democráticas no respondieron al grado o tipo de institucionalización alcanzado por nuestro sistema político, sino, más bien, a un estilo de prácticas políticas basados en un concepción maximalista de suma-cero, casi siempre articulada alrededor de la condición de exclusión y proscripción de las fuerzas políticas populares. Y este fenómeno no tuvo cara exclusivamente militar; en él el protagonismo de la dirigencia política y partidaria civil fue decisiva, lo cual surge de una simple observación de los dramáticos acontecimientos políticos vividos en nuestro país durante la década del 50, del 60 y del 70.

Por esta razones, toda reforma al sistema institucional argentino que se desarrolle soslayando la necesaria evaluación crítica de nuestra vida política reciente y, este marco, la consideración de los factores que determinaron la inestabilidad institucional que nos sumergió en experiencias dictatoriales y en comportamientos autoritarios y excluyentes, será limitada cuando no insuficiente para asegurar cierta "flexibilización" en nuestro sistema de gobierno.

Convención Nacional Constituyente

En un sistema rígidamente presidencialista como el nuestro y el que resulte de la supuesta atenuación aducida por los mentores del Pacto de Olivos, la viabilidad institucional y las perspectivas de consolidación de la democracia, al menos en el plano del sistema de gobierno, depende casi exclusivamente de la calidad del liderazgo político de la dirigencia nacional, de su cultura política, de sus comportamientos y de sus estilos de gestión institucional. Y, en ese sentido, hacer prescindir exclusivamente de estos factores la misma estabilidad institucional y la búsqueda del consenso democrático que todos procuramos, sería por lo menos irresponsable de nuestra parte. Mientras perdure en muchos de nosotros reflejos cortoplazistas, vedetismo publicitario, formas de maximalismo fundamentalista o estilos de imposición más cercanos a conductas autoritarias que a la construcción de consensos, prefiero ponderar la prescindencia al juego institucional que a los estilos y comportamientos de los hombres de la política y, en particular de quien ejerce la presidencia de la Nación.

Dentro del diseño presidencialista no existen instancias institucionales o tramas normativas que limiten, moderen o contengan la proyección política del Presidente en tanto principal referente del sistema político. De tal modo que nada haría suponer que necesariamente un Presidente, frente a eventuales situaciones de crisis política, vaya a automoderar sus poderes o atribuciones institucionales o autorrelegue sus intereses políticos inmediatos en un contexto de búsqueda de consenso. Ello sólo dependería de la voluntad de ese Presidente y, a mi entender, tal como ya lo expresé, ello supone una alta cuota de imprevisibilidad en el juego político institucional democrático y puede contribuir a generar márgenes considerables de ingobernabilidad, como hemos observado en el año 1989.

En esa oportunidad pudo apreciarse dramáticamente la rigidez del esquema institucional actualmente vigente. Éste supone un elevado nivel de concentración de facultades y responsabilidades de gobierno en un órgano de carácter unipersonal, lo que formal e informalmente conlleva una fuerte personalización del poder. Este fenómeno, por sí mismo, no va en detrimento de la estabilidad democrática, pues toda forma social de ejercicio de la conducción política supone algún tipo de impronta personal. Lo que debe impedirse institucionalmente en el marco de un sistema democrático de gobierno es la posibilidad cierta de que ese fenómeno de conducción personalizada -inclusive en aquellos casos que dicho ejercicio se base en un marcado apoyo popular-, no derive en abusos autoritarios o en un proceso de "privatización" del escenario público y del proceso de toma de decisiones; y, en efecto, el hiper-presidencialismo de nuestro sistema de gobierno no contiene la trama institucional necesaria para cercenar la posibilidad siempre latente de que el Presidente se vea tentado de violar sistemáticamente los controles y limitaciones que todo esquema republicano de gobierno contiene.

Estos "desvíos" pueden ser observados a partir del tipo de práctica gubernamental inaugurado por el Dr. Carlos Menem desde el mismo momento de su ascensión como Presidente. Con él se inició un estilo de gobierno basado en la exacerbación del presidencialismo absoluto, el desprestigio y la adjudicación de un rol secundario al parlamento, la cooptación discrecional y compulsiva del poder judicial vía control político directo de la Corte Suprema de Justicia, y el asalto y destrucción de los organismos administrativos independientes de control de gestión.

La vida político-institucional de la última década nos ha permitido observar que, además de la concentración de poderes y de expectativas en la persona del Presidente, los problemas del hiper-presidencialismo también se refieren a la rigidez del su esquema institucional para enfrentar situaciones de crisis y para canalizar las tensiones políticas que ello supondría. En 1989 pudo apreciarse que la crisis gubernamental recayó en forma inmediata sobre la persona del Dr. Alfonsín, haciendo del abandono de su cargo la única alternativa de resolución de esa profunda crisis. Dado que en el sistema de gobierno vigente los ministros tienen un rol secundario y que, en él, el Congreso no posee responsabilidades sobre el gobierno ejecutivo, ni un cambio ministerial ni la resolución de la crisis en la instancia parlamentaria configuraron alternativas posibles de seguir: el único fusible institucional fue el Presidente y su reemplazo, tal como ocurrió.

En definitiva, si bien la inestabilidad institucional que precedió a la etapa democrática no puede ser explicada exclusivamente por el desarrollo institucional del sistema político, debo dejar claro que tampoco las formas de gobierno constituyen, por sí mismas, una garantía de estabilidad y consolidación democrática. Sin embargo, las instituciones funcionan como un instrumento en cuyo alrededor los actores políticos articulan sus proyecciones e intereses. Y, en ese sentido, un sistema de gobierno mixto o semi-presidencialista, como el que he propuesto en su momento (Proyecto Ingresado Nro. 633), creo que contribuye con la flexibilización del sistema de gobierno a partir de un nuevo tipo de articulación y coordinación institucional entre el gobierno ejecutivo y el Congreso, entre la jefatura del Estado y la jefatura del gobierno.

Convención Nacional Constituyente

No quisiera desarrollar una lectura teórica, sociológica o institucional del sistema semi-presidencialista que creemos funcional para las necesidades y desafíos políticos, sociales y económicos que conceptualizó al comienzo de mi exposición. Sobran los aportes de la ciencia política y de la sociología política contemporánea para tales fines. Sin ir más lejos, deberíamos releer atentamente las contribuciones hechas durante el año 1987 por el Consejo para la Consolidación de la Democracia, creado por el Dr. Alfonsín en vista de reformular la ingeniería institucional de nuestro país, cuando en su segundo dictamen brindaron sobrados argumentos en favor de un sistema de gobierno semi-presidencialista, luego de analizar minuciosamente las limitaciones del esquema presidencialista actualmente vigente, limitaciones pudieron verse, tal como lo señalé, a lo largo de la crisis que dio término a la gestión gubernamental de quien impulsó esa iniciativa.

7

Solicitada por el señor convencional Cullen

Intervenciones en la 9º reunión de la Comisión de Coincidencias Básicas

Sr. GARROTE (Federación Argentina de Colegios de Abogados).- Señor presidente, señores miembros de la Comisión de Coincidencias Básicas: En nombre de la abogacía argentina, la Federación Argentina de Colegios de Abogados que nuclea a 71 colegios me he hecho presente para reiterar y ratificar ante esta honorable convención los puntos de vista que su institución ha declarado con relación a la reforma de la Constitución y ante esta Honorable Convención Constituyente.

Quiero manifestar que estoy acompañado por miembros de la junta de gobierno de nuestra Federación, el presidente de la Asociación de Abogados de Buenos Aires, el doctor Valle y un miembro de la Federación Argentina de Colegios de Abogados.

La FACA conocida la ley 24309 de convocatoria para la reforma de la Constitución, convocó a un núcleo de constitucionalistas para ser concretos y específicos en lo que hace a los fines de su institución, encomendándoles el estudio del Consejo de la magistratura, vale decir, los mecanismos de selección y remoción de magistrados y de la forma que había sido propuesto por la ley de convocatoria, la ubicación del Ministerio Público en el ámbito de la Constitución, los decretos de necesidad y urgencia, como así también el recurso de hábeas corpus y de amparo, temas que hacen a lo que específicamente unió a quienes celebraron el pacto de Olivos, en el sentido de afianzar la justicia y dotar de independencia al Poder Judicial.

El expediente N° 1 de esta Convención Nacional Constituyente fue promovido por nuestra Federación, acompañando los dictámenes producidos por las comisiones de constitucionalistas que fueron aprobados en Santa Fe, en sesión de la Junta de Gobierno de todos los colegios los días 24 y 25 de marzo de este año.

Uno de los despachos lo suscribe el prestigioso constitucionalista y miembro de nuestra federación, el doctor Ivan Cullen.

Nuestra Federación quiere reiterar y ratificar a esta comisión los puntos de vista que ha hecho llegar y específicamente demostrar una profunda preocupación por uno de los temas, especialmente el mencionado por el doctor Vasquez recién, del Consejo de la Magistratura, como supongo otros miembros habrán analizado ponderadamente.

La abogacía argentina cree que el servicio judicial, que la independencia del Poder Judicial, el afianzamiento de la Justicia, es un problema de renovar una cultura judicial. Creemos fundamentalmente que el descreimiento del pueblo hacia la justicia corre exclusivamente por el elenco de quienes son sus protagonistas principales. Creemos que esta Convención Constituyente ha dado y dará un gran paso al consagrar el Consejo de la Magistratura como entidad constitucional. Creemos, por lo que vengo diciendo, que la formación de recursos humanos es el aspecto fundamental en la formación de los cuadros judiciales. Creemos que el sistema instituido en nuestra Constitución y en muchas de las Constituciones Provinciales aseguran solamente el amiguismo y aquí con el proyecto, con el pacto de Olivos se pretende asegurar el acceso a la función judicial con los mecanismos que aseguren los controles de idoneidad y de moralidad en la función judicial.

De allí que nuestra Federación ha auspiciado fervientemente la consagración del Consejo de la Magistratura. Por otra parte, y este es el motivo de gran preocupación, creemos que el modelo se asienta en lo que ha recomendado nuestra Federación que cree que el Consejo de la Magistratura debe ser un organismo para seleccionar, promover y aplicar la remoción eventual de los magistrados. Es lo que con la idiosincrasia de nuestra sociedad se está reclamando, mejorar los recursos humanos, es la prioridad que tiene la justicia, de allí que preocupa hondamente a la Federación que en este momento la comisión que está analizando el tema esté por sancionar o recomendar con su despacho la

Convención Nacional Constituyente

consagración de un Consejo de la Magistratura que le otorgue el gobierno del Poder Judicial en desmedro del Poder Judicial consagrado en nuestra Constitución.

Nuestra Federación ha creído que si la ley de convocatoria no ha rediseñado el sistema de revisión de poderes consagrado en nuestra Constitución, otorgar el gobierno, a través del ejercicio del manejo presupuestario, de la ejecución del presupuesto, de otorgarle las potestades disciplinarias al Consejo de la Magistratura, como así también facultades legisferantes para reglamentar por vía de decisiones del Consejo, todos los reglamentos necesarios para el funcionamiento del servicio judicial, altera la división de poderes consagrados en nuestra Constitución.

Creemos que la recomendada independencia del Poder Judicial, no se cristaliza sustrayéndole potestades que le son exclusivas y excluyentes a este Poder. Creemos que no necesita ser gobernado por otro organismo, extra poder y sin control como es Consejo de la Magistratura que aquí se ha pergeñado. Este organismo no solo no garantiza la independencia del Poder Judicial, sino que desequilibra las funciones que deben tener los otros poderes, por cuanto la presencia de los órganos políticos en la integración del Consejo, le da un plus de poderes a miembros del Poder Ejecutivo y del Poder Legislativo que lo van a integrar.

De allí que consideramos que no es feliz la integración con estas potestades de un Consejo de la Magistratura, que sin duda es el reflejo de la idiosincrasia y la concepción que tiene el estado de derecho en las naciones europeas, donde el Poder es nada más integrado por funcionarios que aplican el derecho y el gobierno se lo atribuye a otros entes separados. Nuestra Constitución heredó el modelo estadounidense, de que el Poder Judicial no solo es cabeza para las decisiones jurisdiccionales y para el control de constitucionalidad de la leyes, sino que gobierna ese poder, gobierna a través de sus facultades legisferantes y administrativas en orden al manejo presupuestario y en orden al manejo de su potestad disciplinaria.

Consideramos, sin desmedro de las más altas y calificadas exposiciones de los prestigiosos constitucionalistas que integran esta comisión, que sería abrir un precedente muy grave, es desapoderar, el dejar un poder sin poder, como quedaría el Poder Judicial con esta estructura del Consejo de la Magistratura, de otorgárselo a un organismo extra poder, que no va a tener controles como lo tiene equilibradamente, en este momento, por la división de los tres poderes. Nuestra Federación ve con gran preocupación la estructuración del Consejo de la Magistratura como se ha proyectado.

Con relación a la ubicación del ministerio público como organismo extra poder, también nuestra Federación ha recomendado que se mantenga dentro de la estructura del Poder Judicial con las mismas potestades y las mismas similitudes, en cuanto al régimen de designación, en cuanto al régimen de remoción de los magistrados del Poder Judicial.

Sin perjuicio de estas manifestaciones dejo a criterio de la Comisión el despacho que hizo la federación y que seguramente tendrán una copia.

Le cedo la palabra al Presidente de la Asociación de Abogados de Buenos Aires. Muchas gracias, señor presidente.

Sr. CHIARA DIAZ.- Agradezco al señor presidente y a los integrantes de la comisión la oportunidad que nos brindan de hacer conocer en detalle las conclusiones a las cuales arribaron las Cortes y Superiores Tribunales de las provincias argentinas, en Paraná, el 20 y 21 de mayo para tratar un temario prefijado, cuyo cinco puntos principales, están vinculados con los temas que están tratando, referidos a la independencia del Poder Judicial, los aspectos previsionales y presupuestarios, a la eventual consagración del Consejo de la Magistratura, forma de designación, promoción y remoción de funcionarios y jueces, al ministerio público como órgano de control de los poderes del Estado, a la consagración de constitucional expresa del Habeas Corpus y de la Acción de Amparo y al Jurado de Enjuiciamiento.

Estas deliberaciones dieron lugar a conclusiones precisas que se distribuyeron en su momento entre los señores convencionales, creo que todos son portadores de esas conclusiones. Debemos aclarar inicialmente que las provincias entendieron, que si bien era una reforma de la Constitución y por ende la organización de la Justicia Federal era la que estaba en juego, sin embargo, dada la trascendencia que tiene la imagen de ese perfil por su repercusión eventual en cada una de las constituciones provinciales, hacía obligatorio la posibilidad y así la queríamos aprovechar de sumar nuestras contribuciones desde la órbita provincial, sobre todo teniendo en cuenta la rica experiencia del Derecho Público provincial, que ha traído con el tiempo una serie de instituciones cuyo funcionamiento se ha probado a nivel provincial y pueden ser de interés en el orden nacional, cuando se está estudiando la diagramación de la administración de justicia.

En este sentido, la preocupación de quienes nos reunimos el 20 y el 21 de mayo, giro alrededor de fortalecer la independencia del Poder Judicial, para dar respuesta a una apetencia de conseguir una justicia más eficaz, más

Convención Nacional Constituyente

humana, más justa, valga la redundancia y la paradoja, por parte de quienes la vienen impartiendo, con grandes críticas, sobre todo en el orden federal y de las cuales, quizás, hemos concentrado aquí algunas expresiones por parte de la Asociación de Abogados. Esto no es aplicable enteramente a lo que sucede en nuestra Provincia y por eso insisto, es conveniente fijarse en los modelos provinciales, más allá de que tomemos ejemplos de otros países, porque muchas veces las experiencias de otros países, con ser muy valiosas y traer instituciones que parecen más progresistas, más adelantadas, quizás no se adecuen cabalmente a nuestra idiosincrasia y pueden fracasar, a pesar de esos anhelos de mejoramiento de la administración de justicia.

Este es uno de los temas que nos preocupó cuando analizamos el Consejo de la Magistratura y nos preocupa. ¿Por qué? Porque, si bien uno de los aspectos que afecta la independencia del Poder Judicial es el mecanismo actual de selección de los magistrados, de promoción de los mismos, sin tener en cuenta requisitos de idoneidad técnica, sino en función de decisiones políticas que a veces ponen tan solo aspectos vinculados con el amiguismo, la identidad política u otras decisiones subalternas, que nada tienen que ver con el acto de administrar justicia, sin perjuicio de ello -vuelvo a insistir- que es motivo de especial preocupación para todos, fortalecer esa designación, no solo de los más idóneos, sino los más aptos en todo el sentido moral, política, técnico para administrar justicia, para lo cual, consideramos, hay que cambiar el sistema que tenemos actualmente de designación por el Poder Ejecutivo con acuerdo del Senado.

Es evidente que el Consejo de la Magistratura es un intento válido en ese sentido, pero a esto se le han agregado también facultades que aquí ustedes las han analizado como de tipo reglamentarias, disciplinarias, de control, y de inversión presupuestaria que hasta ahora eran del Poder Judicial.

Estas facultades anexas a las otras que se comparten, son las que ponen en tela de juicio el nuevo instituto y no sólo porque su composición es ambigua. Y aquí no hago un llamado de tipo corporativo como recién escuché de parte de quienes, representando a los abogados de la Capital Federal, hicieron un análisis de tipo sectorial pretendiendo una mayor participación de los abogados. Yo no reclamo dentro del Consejo de la Magistratura mayor representación de los jueces para conseguir quizás, a través de ellos, que se imponga la voluntad corporativa de quienes integran el Poder Judicial. Simplemente quiero alertar sobre si es conveniente este traspaso, esta transferencia de facultades de los superiores tribunales y cortes a nivel nacional y provincial, a un órgano "extra poder", como aquí se ha dicho. En ese sentido creemos que las situaciones que se analizan como justificantes de esto no ameritan este cambio radical y abrupto de la forma de proceder institucionalmente.

Se ha dado como fundamento que los jueces de la Corte Suprema y de los Superiores Tribunales de provincia no pueden tirar su valioso tiempo en la administración, al intervenir en la licitación para la compra de edificios, de papel, de bombitas de luz. Pareciera que el tiempo de ellos es tan valioso que les impide hacerlo, y aunque fuera cierto, por qué no buscar dentro de los medios del Poder Judicial la forma de descargarlos de esa función, como podría ser a través de un tribunal de superintendencia, por ejemplo, dándole así facultades administrativas a un gerente que trate esos aspectos bajo la supervisión de la presidencia de la Corte o del Superior Tribunal de Justicia; pero no entregarle esa facultad, que se suma a las reglamentarias, disciplinarias, a ese órgano de poder instalado en la cabeza de la República para solucionar esos problemas en todo el país con un criterio unitario que se contrapone al gobierno federal que se mantiene por el artículo 1º de la Constitución Nacional.

No veo cómo con un sentido práctico este Consejo de la Magistratura, superados los aspectos mismos que hacen al gobierno del Poder Judicial, va a poder en forma eficaz y oportuna ocuparse de la reglamentación y control disciplinario de un juez de Jujuy o de una Cámara de Paraná o de Santa Cruz. No lo entendemos, no nos convencen los argumentos dados y es por ello que en la declaración hecha por la reunión de Cortes y Superiores Tribunales de las Provincias Argentinas, en mayo del corriente año, hacen hincapié en señalar que estos aspectos no deben ser resignados por el Poder Judicial, salvo que se quiera descabezar al Poder Judicial como tal. Se fundamentó en las deliberaciones que no basta reconocer y fortalecer la independencia individual de cada uno de los jueces y magistrados de la República sino que se debe pensar dentro de una estructura de Poder Judicial también independiente.

Por más que se diga y se afirme por algunos doctrinarios y también por algunos señores convencionales, políticos y articulistas, que lo que interesa preservar es la independencia funcional de cada juez, entendemos que si eso no se hace en una estructura de gobierno tripartita de la República democrática, conservando las facultades de administración y control de su propio poder por parte del Poder Judicial, esa independencia va a ser subvertida en la práctica.

Nosotros creemos que hay que buscar mecanismos para fortalecer la independencia y no sólo en lo personal de cada juez sino del Poder Judicial en su conjunto. De allí también que se haya hablado en las deliberaciones de la necesidad de otorgar y de presuponer una independencia a nivel presupuestario de los Superiores Tribunales y Corte Suprema de Justicia, tanto de la Nación como de las provincias, dándoles los mecanismos para que puedan llevar adelante el plan de actividades o el programa de acción anual o bianual, conforme se establezca en el ejercicio presupuestario correspondiente.

Convención Nacional Constituyente

Entonces creemos, en definitiva, que este mecanismo del Consejo de la Magistratura, como está proyectado en el Núcleo de Coincidencias Básicas, atenta contra el objetivo que se declama como pretendido para conseguir el fortalecimiento de la independencia. En primer lugar, porque esa independencia se menoscaba desde el momento en que hacemos desaparecer aspectos esenciales que hacen al gobierno del Poder Judicial y, en segundo lugar, porque se crea un órgano que en la práctica va a traer problemas insolubles.

Sabemos, por nuestra idiosincrasia, que cuando se crea un órgano que puede chocar con otro, dentro de la misma estructura de poder o colocado como un órgano extra poder, se produce una serie de problemas, pero a su vez con el tiempo ambos se neutralizan. Pongo como ejemplo la creación del Tribunal Nacional de Casación, oportunidad en la que se le otorgaron facultades de tipo reglamentario, como la designación de empleados. La Corte Suprema de Justicia no asimiló este problema y en los hechos se terminó solucionando con el reconocimiento de la facultad de ésta para ejercer esa concesión que se le quería otorgar a un tribunal de inferior instancia dentro de la estructura judicial.

Sostenemos que si creamos el Consejo de la Magistratura con esta serie de facultades que son propias del Poder Judicial, más precisamente de la cabeza del Poder Judicial, lo que vamos a crear es un semillero de conflictos que van a neutralizar, en definitiva, el acto administrativo cotidiano de gobierno de ese Poder Judicial por enfrentamientos de incumbencias y de competencias entre la Corte Suprema de Justicia y el Consejo de la Magistratura.

Entonces nosotros proponíamos respetuosamente, si era factible, establecer el Consejo de la Magistratura, pero despojando de esos aspectos puntuales que hacen al gobierno y a la administración del Poder Judicial, dejándolo reservado solamente para la elección y promoción de los jueces. Y los otros aspectos dejarlos en todo caso, porque es materia sumamente opinable, para una futura ley del Congreso de la Nación. Con esto solucionaríamos un problema verdaderamente importante.

Creo que ustedes aquí como constituyentes están diseñando un perfil que excede, incluso, este siglo y se va a proyectar al próximo. Considero que no será tan frecuente la realización de otra Convención Constituyente; quizás no se lleguen a superar los ciento cincuenta años de vigencia de esta Constitución para convocar a otra. Puede ser más corto el período de tiempo que transcurra para que se celebre una nueva, pero hacerla para modificar lo relativo al Consejo de la Magistratura porque se le dieron funciones que no están experimentadas en el país y que desde el inicio aparecen como de dudosa constitucionalidad, incluso con el régimen republicano de gobierno que se mantiene en la parte dogmática, resultaría excesivo. Es evidente, entonces, que debemos buscar un mecanismo que permita la sanción de este instituto, pero dejando que su diagramación se determine mediante una ley, porque si hay que cambiarlo ante un posible fracaso táctico, se tendrá que modificar solamente una ley y no la Constitución. De allí que yo propongo, tomando un poco la representación de lo hablado en esta reunión, que se estudie la posibilidad de sancionar este Consejo con algo que esté unánimemente aceptado, como sucede con el tema de la elección y promoción de los jueces, y los otros aspectos dejarlos librados a que se sancionen por ley. Y si en esta experiencia, incluso por vía de hipótesis, se admite que incursionen en la administración los aspectos reglamentario y sancionatorio, a posteriori, ante el fracaso de un orden federal, pueden ser modificados por otra ley. En cambio, si se incorpora a la Constitución misma el Consejo de la Magistratura con todas esas facultades se corre el riesgo de que ese fracaso sea insuperable hasta una próxima Convención Constituyente. Y esto no se trata de un mero articulo; le pongo énfasis porque se trata nada más ni nada menos que de la existencia misma del Poder Judicial, de su actividad cotidiana, la que va a llevar a la práctica en un sentido de mejorar su independencia y el actual sistema, el que quizás, por un prurito progresista o reformista, o bien por la imitación de ejemplos de Italia, España o Portugal vamos a querer transplantarlo servilmente en nuestro país, sin reparar en lo que dijo el doctor Garrote sobre nuestra tradición en materia de organización de los poderes del Estado que viene de Estados Unidos de Norteamérica, que en ese sentido tienen un Poder Judicial fuerte, eficiente y reconocido como tal para ejercer las facultades de contralor de los otros poderes, fundamentalmente de los abusos de los otros poderes del Estado.

Dejo entonces, la inquietud manifestada sobre esta integración del Consejo de la Magistratura, considero que no es insuperable la existencia de un núcleo de coincidencias básicas aprobado por los dos partidos mayoritarios, por los dos líderes principales, los doctores Menem y Alfonsín, porque aquí sería la oportunidad, salvo que la Convención quiera resignar estas facultades, de sancionar un órgano que ha sido motivo de consenso entre los diversos sectores y los diversos operadores. Hemos escuchado a los abogados, ustedes están escuchando la opinión de la justicia, dicen que han escuchado a los magistrados de la justicia nacional, pronunciándose adversamente sobre esas facultades de gobierno, todos dicen que aquello que es motivo de cuestionamiento, lo que es discutible, lo que es coyuntural, hay que dejar al Congreso de la Nación para que lo reglamente y si se equivoca el Congreso lo puede modificar por ley, si se equivoca el convencional constituyente en esto lo vamos a tener que aguantar un período impreciso de años en el diagrama institucional del futuro de los argentinos.

El otro aspecto en que se ocupó la reunión de Cortes y Superiores Tribunales, fue del Ministerio Público como órgano de contralor de los poderes del Estado, se entendió que el Ministerio Público es un órgano que si bien no integra el Poder Judicial, debe ser asimilado dentro del mismo para obtener a partir de allí una verdadera

Convención Nacional Constituyente

independencia y una garantía de imparcialidad. Yo he asistido en público a las deliberaciones de la Comisión de Sistemas de Control, en la ciudad de Paraná que sesiona en la Salón de Audiencias del Superior Tribunal de Justicia y lamentablemente se ha esgrimido una imposibilidad de tipo técnico, que en sentido personal no comparto, para no admitir esta inserción institucional del Ministerio Público dentro del Poder Judicial argumentando que en la ley de convocatoria se lo ubica como órgano extrapoder.

Nosotros entendemos que esto sería darle una extensión excesiva a las facultades del legislador que sancionó esta ley que obliga a los señores convencionales constituyentes a aceptar esta inserción institucional fuera del Poder Judicial y como órgano extrapoder. Pareciera que así entendemos -en el sentido personal al menos- que el Ministerio Fiscal puede integrar el Poder Judicial, y no porque tenga el poder jurisdiccional tiene el poder residente, el poder de ejercicio de la acción. Pero a los fines institucionales se ve como conveniente que esté inserto dentro de la estructura del Poder Judicial, sin que esto signifique renunciar a controlarlo también, además de hacerlo con los otros órganos del Estado y de ejercer fundamentalmente -como dijimos hoy- el ejercicio del poder de acción.

En este sentido recuerden que la Constitución Nacional no dice absolutamente nada del Ministerio Fiscal; no es como en nuestras provincias donde se analizó maduramente este tema. En Entre Ríos, en el debate de la Convención que aprobó la Constitución del 18 de agosto de 1933, un convencional -que falleció en el corriente año, hace pocos meses-, el doctor Arturo Etchevehere, sostuvo que el Ministerio Fiscal podía ser asimilado a los jueces en cuanto a la estabilidad, a los mecanismos de designación y a las garantías para su remoción, con el objeto de conseguir con esto una mayor posibilidad de control de este Poder Judicial.

Entonces esta situación, desde nuestro punto de vista, debe ser contemplada también porque en la reunión de Cortes y Superiores Tribunales de Justicia se hizo hincapié en que era conveniente que el Ministerio Público Fiscal obedeciera a una estructura jerarquizada, verticalizada, pero a partir de mecanismos de designación que no estuvieran a cargo del Poder Ejecutivo o de órganos que integren este Poder. Tampoco debe estar a cargo de estructuras extrapoder que lo dejen en una situación ambigua. Nuestra experiencia institucional indica que estos órganos extrapoder que andan boyando institucionalmente, terminan recalando y siendo dominados por el poder más fuerte, esto es por el Poder Ejecutivo.

De ahí que nosotros pretendemos aportar la experiencia de nuestra provincia y tratar de hacer del Ministerio Fiscal un órgano que esté dentro de esa estructura judicial y que el mecanismo de designación, que la ley no lo dice, sea hecho a través del Consejo de la Magistratura. Los mecanismos de selección deben hacerse en base a la idoneidad, a la capacidad moral, a los méritos, por concurso público de antecedentes y no como se decía en la Comisión de Sistemas de Control que debía ser por decisión política a través del Congreso, no porque desconfiemos del Congreso pensando que va a errar, sino porque creemos que en la actualidad hay que darle la garantía a cada aspirante que se sienta capaz de integrar la judicatura o el ministerio fiscal, la oportunidad de demostrar sus méritos, conforme a lo técnico, sin perjuicio de que se haga una evaluación de antecedentes de tipo político.

Sintetizando, Ministerio Público dentro del Poder Judicial, Ministerio público con mecanismos de designación y remoción similares a los de los jueces, organización jerarquizada con unidad de organización dentro del propio ministerio, dependiendo de una cabeza, que era la que tenía facultades para dar órdenes. Con esto, nosotros creemos que se fortalece la independencia del Poder Judicial.

También se incursiona en lo relativo a la necesidad de consagración específica de los recursos de hábeas corpus y de la acción de amparo, tomando en cuenta la rica experiencia de las constituciones provinciales y de la aplicación que se hace en nuestra provincia, haciéndolo de manera tal que sea precisa, prolija y operativa la regulación del amparo y hábeas corpus.

Finalmente, con respecto al Jurado de Enjuiciamiento, también hubo de parte de la reunión de Cortes y Superiores Tribunales la admisión de un mecanismo de remoción que supere el actual, dejando reservado para la Corte o para los Superiores Tribunales de Provincias la posibilidad de la remoción, a través del llamado Juicio Político que ejercen las autoridades del Congreso. Mientras que para los órganos inferiores del Poder Judicial y del Ministerio Público, la remoción se haría a través del jurado de enjuiciamiento, integrado de manera pluralista, con representación de los abogados, miembros de los superiores tribunales y también de la representación parlamentaria que corresponda.

Esas fueron en síntesis las inquietudes de las Cortes y Superiores Tribunales de Justicia, que ahora queremos transmitir a ustedes, aunque ya se las hemos dejado a través del envío de esas conclusiones.

Quiero concluir con una invocación a la responsabilidad de todos, porque creo que nos incumbe, y por eso hemos venido acá. No somos convencionales constituyentes y no queremos sustituir la dura misión que tienen, pero queremos arrimarles la preocupación de la experiencia del funcionamiento como integrantes de los Poderes Judiciales de las provincias, para que en el diagrama institucional en el cual está el interés de toda la sociedad, se cometan los menores yerros posibles, porque, señores, está en juego nada más y nada menos que la credibilidad en la administración de justicia.

Si este proceso de descreimiento, en función de encuestas que demuestran que el hombre común cree más en

Convención Nacional Constituyente

la Justicia periodística que en la Justicia institucionalizada o formal, no se revierte a partir de actos ejemplares de los dirigentes políticos que demuestren en la práctica que sinceramente están dispuestos a aceptar la independencia del Poder Judicial, no vamos a tener la transformación cultural necesaria.

Quiero advertir que con una buena modificación de una norma constitucional o legal no vamos a modificar la cultura jurídica o los comportamientos de la gente, pero sí podemos ayudar en la conformación de una sociedad donde sea costumbre el respeto a la ley, donde sea costumbre habitual aceptar la decisión del Poder Judicial y donde, sobre todo los dirigentes políticos, sean ellos de cualquier partido, no pretendan dominar al Poder Judicial, como uno de los medios de conseguir resultados de tipo político que no pueden obtener, por ejemplo, para sancionar una ley del Congreso.

Si esto es así, si todos estamos convencidos, seguramente estas palabras que yo vierto en función de esa reunión del 20 y 21 de mayo, van a ser recepcionadas y entre todos vamos a buscar los caminos para superar los escollos de tipo formales, porque se invoca quizás el Núcleo de Coincidencias Básicas, se invoca quizás una norma literalmente analizada que impediría una discusión en el tratamiento de estos temas. pero yo reclamo la imaginación de todos ustedes, porque estamos en un momento trascendente y no lo podemos -como dijo un convencional en el acto de entrega de los diplomas respectivos- fallar al pueblo de la República que confía en que su nivel de vida cotidiano debe ser mejorado, no sólo con realizaciones materiales, sino con una mejor administración de justicia y una mayor seguridad ciudadana, basada en la libertad y en la eficacia. Nada más, muchas gracias.

Sr. CULLEN.- Pido la palabra.

Señor presidente, señores convencionales: cuando decidí postularme a esta banca de convencional y cuando salí electo tomé la decisión de realizar -y así lo dije a mis electores- una tarea constructiva, aportando todo lo que pudiera en todos los temas sometidos a la reforma.

Así fue que presenté proyectos en la totalidad de los temas y de las comisiones, pero obviamente llegó un momento en que tuve que decidir sobre qué proyectos específicamente me iba a ocupar, preocupándome para tratar de lograr una solución acorde con los principios básicos que este país debe mantener en la reforma constitucional. Así fue que respecto del Núcleo de Coincidencias Básicas seleccioné el tema de los senadores -que hasta ahora es solamente un reparto de poder, hasta que no se me pruebe lo contrario en las disposiciones transitorias- y también el del Consejo de la Magistratura que a mi entender, con todo respeto, destruye la independencia del Poder Judicial.

No voy a referirme al Consejo de la Magistratura en lo que hace a su función en la selección de magistrados porque esto tiene un amplísimo consenso. Todo el Derecho Público Provincial lo ha recogido y ha funcionado bien, con algunas dificultades -como señalaba la señora convencional- en algunas provincias, pero siempre mejor que el sistema político que tenemos hasta ahora. Habrá diferencias de matices sobre las ternas y duplas o sobre si es vinculante o no lo es, pero todos tenemos conciencia de que la designación de magistrados en un sistema que permita su selección mediante criterios de idoneidad y sobre todo, separada totalmente de la politización, es un avance.

Pero sí me voy a referir a esta insólita competencia que se le da a este órgano y reitero la palabra "insólita", sin ningún antecedente en el mundo con esta composición de manejar el gobierno la administración del Poder Judicial, las potestades disciplinarias y, aun más, de tener la potestad de reglamentar el funcionamiento y las garantías necesarias para la independencia de los jueces y la eficaz prestación del servicio de justicia.

Ciento cuarenta años en la historia del país, desde 1853, que está en vigencia el artículo 99, con virtudes y con defectos. Ha sido señalado por los hombres de 1853, como un elemento fundamental para un Poder Judicial independiente que el mismo Poder Judicial tenga a su cargo el gobierno, la administración, el manejo de sus propios recursos, la potestad disciplinaria y de dictar leyes o reglamentos que sean necesarios para asegurar la independencia de la magistratura.

Ahora nos encontramos con esto, donde ese Consejo de la Magistratura aparece haciéndose cargo del gobierno y la administración del Poder Judicial.

Hemos escuchado a los sectores directamente interesados, hemos escuchado a los abogados que dicen "señores, si le damos el gobierno y la administración del Poder Judicial a un órgano extraño, estamos afectando la independencia del Poder Judicial" Hemos escuchado a los jueces en el mismo sentido, y ellos son los que realizan todos los días el quehacer judicial.

Me pregunté ¿de dónde sale esta innovación?, ¿cuál es su historia? Que curioso, ni el Radicalismo ni el Justicialismo en todos sus documentos dijeron una sola palabra con respecto a crear un Consejo de la Magistratura que tenga a su cargo el gobierno y la administración del Poder Judicial, más aun, el Pacto de Olivos no dice una palabra sobre este tema. El Pacto de Olivos, el que firmaron los doctores Menem y Alfonsín dice simplemente en el artículo

Convención Nacional Constituyente

2_ que debe afianzarse la independencia de la Justicia y a tales efectos postula la modificación sustancial del modo de designación de jueces y luego un procedimiento de remoción de magistrados con los que todos estamos de acuerdo. En la letra chica aparece esta innovación, de quién fue, no sé, pero en la letra chica aparecen estas atribuciones que se le dan a este Consejo de la Magistratura que no tiene -insisto- con esta composición ningún antecedente en el mundo. Este es un Consejo de la Magistratura sin historia, porque nadie lo reclamaba, también sin fundamento.

Leamos los fundamentos del proyecto de la mayoría que aquí lo tengo, leamos los fundamentos cuando habla de requerir la independencia del Poder Judicial, ¿qué dicen esos fundamentos? Hablan de los mecanismos de designación y de destitución. No nos dicen una palabra de por qué este Consejo tiene que tener el gobierno y la administración del Poder Judicial, y en qué medida este gobierno y administración van a permitir reforzar la independencia del Poder Judicial.

Tenemos que ir a los redactores de la reforma, al libro de García Lema, que nos dice, que nos cuenta -si no lo hubiera escrito no nos hubiésemos enterado porque tampoco estuvo este tema en la campaña electoral, al menos en mi provincia- que tuvieron presente dos factores, la eficiencia de la gestión judicial, la que podía verse afectada distrayendo el tiempo de los señores jueces en la tarea administrativa, y la transparencia, la necesidad de transparencia en las licitaciones, en las compras y en el manejo del dinero. Y luego en el debate se habla de los antecedentes, y se mencionan básicamente dos, España e Italia. Bien dijo el señor Zaffaroni que nada había quedado de esta competencia en la reforma constitucional francesa de 1958; sí lo tenía en la Constitución anterior de 1946. Omiten un detalle, en España ese Consejo de la Magistratura está integrado por 20 miembros, de los cuales 12, una amplia mayoría, son del Poder Judicial, lo que asegura que sea el Poder Judicial, aunque con el control de otros sectores, quien sea el que maneja el gobierno y administración de la Justicia.

En Italia dos tercios de sus integrantes son del Poder Judicial, lo que significa que es un Consejo de la Magistratura que maneja en gobierno y administración de la Justicia; es básicamente el Poder Judicial integrado con algunos elementos de control.

En esta composición, insisto y reitero señores convencionales, llamándolos a la reflexión, no hay ningún antecedente en el mundo y vamos a hacer una innovación sustancial. Vamos a crear este órgano con semejantes competencias, que las repito, administrar los recursos y ejecutar el presupuesto que la Nación le asigne, la administración de justicia, ejercer facultades disciplinarias. Un juez no va a poder sancionar a un empleado, porque las facultades disciplinarias las va a tener un órgano extraño...

Sr. BERHONGARAY - No es así.

Sr. CULLEN - Dice eso, ejercer facultades disciplinarias.

Sr. MAY ZUBIRIA - Sobre magistrados.

Sr. CULLEN - Tampoco es bueno que sea sobre magistrados el ejercicio de la facultad disciplinaria por parte del Consejo de la Magistratura, vean que el artículo 99 que también se modifica en el proyecto, ¿qué modificación se hace? "La Corte Suprema dictará su reglamento interior y económico" y ahora dice "reglamento interior". Decía, "Nombrará a todos sus empleados subalternos" y ahora dice "Nombrará a sus empleados", lo cual significa que el nombramiento de sus empleados -y aquí me acotan que no las facultades disciplinarias- estará a cargo del Consejo, lo cual es una contradicción. En el inciso 6_ "Dictar los reglamentos" lo cual indica que este órgano va a tener facultades legisferantes, lo cual habla de ley en sentido material, es decir que dictará reglamentos, lo cual es dictar normas relacionadas con la organización judicial. Aquellas acordadas de la Corte que determinaban la organización judicial no las dictará más, las hará este órgano. "Y aquellas que sean necesarias" dice el proyecto, "para asegurar la independencia de jueces y la eficaz prestación del servicio de justicia". Con estas atribuciones, ¿cómo está integrado el consejo en el proyecto? Fíjense que está integrado con la representación que procure el equilibrio, primer gran error, no está la integración en la Constitución, pero da normas, da pautas. Dice "debe procurar el equilibrio" Y si hablamos de equilibrio estamos hablando de una composición igualitaria en cantidad de integrantes entre la representación de órganos políticos resultante de la elección popular. ¿Quiénes son? Va a haber en ese Consejo de la Magistratura un representante del presidente de la República

Esta reforma que era para atenuar es sistema presidencialista, para afianzar el Poder Judicial, ese Consejo de la Magistratura, va a estar integrado por representantes del Poder Ejecutivo, por representantes de la Cámara de Diputados, por representante de la Cámara de Senadores, que son los tres órganos políticos resultantes de la elección popular. Cada uno de ellos va a tener un número de representantes que a su vez va a hacer similar a los otros que integran el Consejo de la Magistratura que son los representantes de los jueces, de los abogados y sin equilibrio esa situación tan híbrida de personalidades del ámbito académico. Fácil es advertir que bien puede, de acuerdo al texto de la Constitución que se pretende reformar, tener una composición del Consejo con mayoría política, porque puede

Convención Nacional Constituyente

haber para lograr ese equilibrio, supongamos, dos representantes del Presidente de la Nación, dos representantes de la Cámara de Diputados, dos representantes de la Cámara de Senadores, dos representantes de los jueces, dos representantes de los abogados y uno por las personalidades independientes.¹

8

Solicitada por el señor convencional de la Rúa

El nuevo "Status" jurídico de la Ciudad de Buenos Aires

La presente inserción procura examinar la temática derivada del reconocimiento *a la ciudad de Buenos Aires de un status jurídico especial, equivalente al que, desde la sanción de la Constitución de 1853, ostentan las Provincias Argentinas.*

Conflictiva y prolongada ha sido la historia de esta ciudad que, signada desde sus orígenes para cumplir un rol trascendente en la historia institucional argentina, se vio a la par imposibilitada de organizar sus instituciones y elegir a sus gobernantes.

La historia, que comienza con su fundación por Juan de Garay, hizo de ella la residencia permanente de las autoridades centrales durante el período de la Colonia: la Gobernación de Buenos Aires, en 1617, el Obispado, en 1620; la Audiencia, en 1661; el Virreinato del Río de la Plata, en 1776, tuvieron su sede en la ciudad.

La revolución de mayo de 1810 no modificó esta situación y la cuestión fue desde entonces la raíz de conflictos. Desde el 25 de mayo de 1810, los gobiernos patrios continuaron residiendo en la ciudad de Buenos Aires, con la excepción, en 1816, del Congreso Nacional instalado en la ciudad de Tucumán y que allí funcionó hasta abril de 1817, oportunidad en que se trasladó a Buenos Aires. Aún en los períodos de aislamiento provincial, caracterizados por la inexistencia de gobiernos nacionales, la ciudad de Buenos Aires no perdió el carácter de Capital de la Nación, por cuanto el Gobernador de la Provincia casi siempre contó con las facultades que le conferían los gobiernos de provincias, para representar a éstas en las relaciones con las potencias extranjeras y, además, porque en la misma ciudad residían los representantes consulares y diplomáticos acreditados oportunamente por varias de aquéllas. El Congreso Constituyente de 1824-1826 sesionó en la ciudad de Buenos Aires y a iniciativa del Presidente Rivadavia, declaró que ésta ciudad y un amplio ejido sería la capital y por lo tanto, residencia de los poderes de la Nación.

Cuando después de Caseros se reúne la Convención Constituyente, sin la presencia de los Convencionales de la provincia de Buenos Aires -transformada en estado soberano- y sanciona la Constitución de 1853, las provincias del interior asumen el protagonismo de la ciudad, y en el artículo 3, la declara capital de la República, sin que ello ponga fin a los conflictos. Buenos Aires no quiere ser cercenada. Prefiere la igualdad entre sus pares a perder su autonomía. Urquiza, a causa del resentimiento porteño, deberá residir en la ciudad de Paraná. Después de Cepeda, Buenos Aires logra imponer a las demás Provincias su posición, y la Convención Constituyente de 1860 modifica el controvertido artículo 3. Sin embargo, la cuestión no encuentra solución definitiva hasta 1880. Ni siquiera Mitre, como hombre de Buenos Aires, logra vencer los recelos de la legislatura porteña y, si bien obtiene que el Congreso de la Nación declare a la ciudad capital, la ley es rechazada por la Legislatura local que le impone una solución de compromiso que le permite residir transitoriamente en la ciudad por el término de 5 años. Mientras tanto, se suceden los proyectos de ley que pretenden buscar una solución alternativa.

La situación del gobierno nacional como huésped del gobierno provincial se torna insostenible, rompiéndose el "statu quo" en 1880, más que por razones jurídicas por otras de índole estrictamente política, cual fue el enfrentamiento de Carlos Tejedor, Gobernador de la Provincia de Buenos Aires, con el Presidente Avellaneda y su candidato a sucederlo, el General Julio A. Roca. Ante el alzamiento de las tropas del gobernador, el presidente Avellaneda se ve obligado a trasladar la sede del gobierno a Belgrano, donde con un quórum estricto, sancionó la ley de capitalización de la ciudad. Triunfan los pueblos del interior e imponen a Buenos Aires la obligación de ceder la ciudad para asiento de las autoridades federales. Con ello, gana el Estado Federal en su conjunto, pero pierde la ciudad que, no obstante concentrar el mayor número de habitantes, se ve imposibilitada de regir su destino.

Es que los reiterados conflictos entre el gobierno central y Buenos Aires, justificaron entonces la adopción de un régimen especial de gobierno para esta ciudad, basado en la existencia de un único centro de decisión política, ejercido por el Presidente como jefe inmediato de la Capital Federal, y el Congreso, como legislatura exclusiva de

¹ La segunda parte de esta inserción será publicada en los tomos definitivos.

Convención Nacional Constituyente

dicha ciudad.

No obstante lo expresado, la Constitución sancionada en 1853 no dejó de reconocer los derechos históricos del pueblo residente en la ciudad y, apartándose del modelo americano, le reconoció el derecho de participar en la elección del Presidente y Vice de la Nación; de elegir representantes ante la Cámara de Diputados; e incluso de participar en la conformación del Senado en igualdad de condiciones que las Provincias, sin considerar un obstáculo el rol federal asignado a este cuerpo.

Dentro de la sistemática de la Constitución del 53, en la que se designaba expresamente a la ciudad de Buenos Aires como capital de la República, el reconocimiento del derecho de los habitantes del distrito federal de participar en la conformación de los órganos federales de gobierno, constituía una solución transaccional entre los distintos intereses en juego, que encuentra sus antecedentes en la historia, e indica, como enseña Sánchez Viamonte (Manual de Derecho Constitucional, pág. 328) que dicha ciudad se encuentra, respecto del Gobierno Federal, en una situación institucional semejante a la de las provincias. "La capital federal es, políticamente, una provincia que no se da sus propias instituciones locales, sino que se rige por las que le suministra la Constitución Nacional". Esta particular situación institucional reconocida a Buenos Aires encuentra su razón de ser en la importancia que, desde su fundación, fue adquiriendo la ciudad, motivada principalmente por su doble carácter de ciudad-puerto y ciudad-capital, hecho que produjo, por una parte, el crecimiento constante de su número de habitantes, y por la otra, el desarrollo económico de la zona, en detrimento, incluso, del interior.

La reforma de 1860 no modificó sustancialmente esta situación, ya que si bien se elimina del artículo 3 toda referencia a la ciudad de Buenos Aires, las Provincias continuaban, como hemos indicado, señalándola como futura sede de las autoridades federales, hecho que justificaba las prerrogativas referidas en relación a una ciudad que por su protagonismo histórico, así como por su importancia en el concierto nacional, no podía ser privada de su derecho fundamental de participar en la formación del gobierno federal.

El texto constitucional de 1853/60, sin embargo, consideró inoportuno conferir a los habitantes de la ciudad en que residirían las autoridades del gobierno federal, el derecho reconocido a las provincias de darse sus propias instituciones y regirse por ellas. La importancia que por entonces se asignaba a la cuestión capital, así como el temor a los posibles problemas que podría acarrear la llamada cohabitación de autoridades de diferentes niveles estatales, llevaron al Constituyente a asignar al Presidente de la República la jefatura inmediata y local de la Capital Federal, y al Congreso de la Nación la atribución de legislar, en forma exclusiva, para dicha entidad.

Mucho se ha discutido en el pasado sobre la viabilidad de un régimen municipal en la ciudad capital; también han sido innumerables las controversias en torno a la posibilidad de devolver a sus habitantes el derecho de elegir a su jefe de gobierno. En los hechos, fue la propia Convención Constituyente de 1853 la que cinco días después de la entrada en vigencia de la Ley Fundamental, actuando como legislatura ordinaria, estableció una Municipalidad para la ciudad de Buenos Aires, y dispuso que la designación de su presidente se efectuara por el Poder Ejecutivo Nacional de una terna propuesta por la Municipalidad entre sus miembros, los que -a su vez- eran elegidos por el pueblo a razón de dos por cada una de las once parroquias. Base popular, en consecuencia, establecida por la propia Convención que adoptaba un sistema similar al de muchos países europeos actuales, en el que el Alcalde es el Presidente del Concejo.

La legislación posterior olvidó el precedente de la ley de 1853 y se atuvo a la letra de los artículos 67 inc. 27 y 86 inc. 3. Nunca más se logró la elección popular del Intendente, aunque el Congreso fue más generoso en su cesión de derechos a favor del Concejo, tal vez para evitarse las tediosas tareas propias de la legislación municipal. Pero estas autoridades han carecido de entidad y respaldo propio, siendo sometidas a numerosas intervenciones, que llegaron, incluso a disolver el Concejo.

Es cierto que este organismo, a pesar que en determinadas etapas gozó de prestigio y fue precursor de mejores formas de representación, en muchos otros períodos de su historia fue motivo de desconfianza y aún de repudio. Tal vez, el propio carácter híbrido de la institución, la carencia de pautas constitucionales precisas, a través de la ley orgánica sancionada por el Congreso, ha determinado que, hasta por su falta de importancia real, se prestara a desviaciones y vicios en general no padecidos por los cuerpos similares existentes en Provincias.

Pero el pueblo de la ciudad de Buenos Aires no permaneció pasivo ante estos actos, y a través de sus representantes en el Congreso de la Nación reclamó, desde comienzos de este siglo, que se le reconociera el derecho de elegir no sólo a los miembros del Concejo, sino también del propio departamento ejecutivo.

Hoy, la declaración de la necesidad de la reforma efectuada por el Congreso de la Nación por ley 24.309, permite remover el principal obstáculo que ha conspirado contra el reconocimiento de sus derechos, cual es la controvertida constitucionalidad de su instrumentación a través de la legislación ordinaria, en orden a lo dispuesto por los artículos 67 inc. 27 y 86 inc. 3 de la Constitución Nacional. Pero también, la ley declarativa ha habilitado para avanzar aún más en esta materia, autorizando a instaurar un régimen de autonomía para la ciudad, que la coloca en una situación institucional similar a la que ostentan las provincias argentinas.

Esta Honorable Convención Constituyente no pretende sino hacer justicia con una ciudad en la que vive la

Convención Nacional Constituyente

décima parte de la población del país (más de tres millones) y transitan diariamente más de siete millones de personas. Y que, conforme al Censo Económico de 1985, participa en 22% del P.B.I. Nacional; que posee más de 16.000 establecimientos industriales instalados y más de 120.000 comercios que emplean, en su conjunto, a más de 800.000 personas.

Como puede advertirse en estos datos, la dimensión, importancia y riqueza de la ciudad de Buenos Aires, la excluyen, por una parte, del concepto clásico de municipio, y las características exclusivamente urbanas que presenta, por la otra, la diferencian, desde una perspectiva fáctica, del concepto tradicional de "provincia", y hacen de ella una verdadera "*ciudad-estado*", que merece un tratamiento especial en el texto constitucional.

El "status" que hoy se confiere a la ciudad de Buenos Aires, se funda así, no en su condición de Capital de la República, condición que podría dejar de tener en un futuro, sino en la necesidad de brindarle los instrumentos adecuados que, fundados en el concepto clásico de *autonomía*, le permitan satisfacer los peculiares requerimientos de una megalópolis, requerimientos que continuarán existiendo, aún cuando la ciudad deje de ser la Capital.

En este contexto, la autonomía reconocida a Buenos Aires significa asignar a la "*ciudad-estado*" facultades de *auto-gestión* (poder de gobernarse libremente dentro de su estatuto), y de *auto-organización* (derecho a dotarse a sí misma de un estatuto a su elección), y debe ser analizada no sólo a la luz de lo dispuesto por la norma específica que se propone incorporar en la materia (art. 110 bis), sino también de las restantes disposiciones modificadas por esta Honorable Convención que contribuyen a equiparar a la ciudad de Buenos Aires con los restantes Estados que integran la Federación. En especial, por aquellas que derogan el inciso 3 del artículo 86; limitan las atribuciones conferidas por el inciso 27 del artículo 67 al Congreso de la Nación al sólo efecto de asegurar los intereses del Estado Federal mientras la ciudad continúe siendo la Capital; excluyen expresamente de la aplicación del régimen de designación y remoción previsto en los artículos 86 inc. 5, 99 bis y 99 ter, a los magistrados que ejerzan la jurisdicción ordinaria en la ciudad; confieren a los órganos federales de gobierno la atribución de intervenir la ciudad-estado (67 inc. nuevo y 86 inc. 24); y reconocen a la nueva unidad política el derecho de participar en la formación de la Cámara de Senadores y Diputados (36, 37 y 46) en igualdad de condiciones que los restantes integrantes del Estado Federal.

La solución propuesta por el despacho de la mayoría de la Comisión se articula así en la forma federal de estado adoptada por el artículo 1 de la Constitución Nacional que, como bien ha señalado la doctrina, importa reconocer la coexistencia de una pluralidad de órdenes superpuestas - federal y local- que implican, a la vez, en la materia a regular y en el sujeto afectado -el ciudadano- una pluripertenencia sin colisiones ni vacíos.

En este marco, el principio de coordinación entre los ordenamientos jurídicos de los distintos niveles estadales que integran la federación, resulta posible a través del mecanismo jurídico-político de *distribución de competencias*, que permite articular el funcionamiento de la compleja estructura del Estado Federal, atribuyendo, en forma automática y por aplicación de la propia constitución, a uno u otro nivel estadual una determinada materia. Este ha sido el criterio rector en nuestra federación que ha hecho posible conciliar la pluralidad de estados miembros con la unidad del Estado Federal; y este debe ser también el criterio con relación a la ciudad de Buenos Aires, pues no se trata -como ya hemos señalado- de elegir la mejor forma de organización o el régimen de gobierno que mejor se adapte a la ciudad Capital; sino de adoptar un régimen permanente aplicable a la nueva unidad política.

En orden a lo expuesto y a fin de determinar el alcance de *las competencias* asignadas por la Constitución Nacional a la ciudad de Buenos Aires, resulta oportuno recordar que si bien la ley declarativa de la necesidad de la reforma ha habilitado expresamente la materia en análisis, ha circunscripto de tal forma los artículos a revisar que ha omitido habilitar expresamente numerosas disposiciones que deberían ser revisadas por esta Honorable Convención Constituyente con el objeto de instrumentar la reforma propuesta, obligando al Constituyente de 1994 a establecer sólo grandes lineamientos, que luego deberán ser analizados por el intérprete del mañana a la luz de las circunstancias históricas en las que fueron sancionados y de la deficiente técnica legislativa utilizada por la ley declarativa.

Para fundamentar esta posición cabe recordar que la ley 24.309 no ha habilitado, por ejemplo, el tratamiento de las disposiciones establecidas en la llamada "parte dogmática" de la Constitución, hecho que no nos impide, no obstante, concluir en la necesaria aplicación de los condicionamientos impuestos por el artículo 5 de la Constitución Nacional al nuevo Estatuto Organizativo que deberá dictarse la ciudad-estado; que las causales y las formas por las que procede la intervención federal prevista en los nuevos incisos que se incorporan a los artículos 67 y 86 son las mismas a las que se refiere el artículo 6; que, en igual sentido, los actos públicos y procedimientos judiciales de la ciudad de Buenos Aires gozan de entera fe en las provincias (art. 7), y sus ciudadanos, gozan de todos los derechos, privilegios e inmunidades inherentes al título en las demás (art. 8); que la Constitución, las leyes de la Nación que en su consecuencia se dicten y los tratados con las potencias extranjeras son ley suprema de la Nación, y las autoridades de la ciudad de Buenos Aires están obligadas a conformarse a ellas (art. 31).

No es nuestra intención enumerar todas y cada una de las disposiciones que, para una adecuada instrumentación de la reforma propuesta, deberían haber sido habilitadas por la ley declarativa, sino que simplemente nos hemos permitido enunciar algunas a fin de alertar al interprete de mañana que no podrá encontrar todas las

Convención Nacional Constituyente

respuestas a las posibles situaciones que puedan presentarse en la interpretación aislada de las disposiciones reformadas por esta Convención, sino que debe buscarlas a través de un análisis integral y sistemático del texto constitucional, *sobre la base de la forma federal de estado adoptada por la Ley Fundamental, en la que cada una de las unidades políticas que integran el todo soberano, se encuentran en igualdad de condiciones con todas las demás.* Esta igualdad, que constituye la base del sistema, es la que nos permite concluir que la autonomía de la ciudad de Buenos Aires se encuentra sujeta a los mismos condicionamientos a los que se ven sometidas las autonomías provinciales pero que, en igual medida, la primera tiene la misma extensión que la reconocida a la segunda.

En el contexto señalado, *resulta aplicable en materia de distribución de competencias, el criterio rector establecido en el artículo 104 de la Constitución Nacional*, correspondiendo a la nueva unidad política que se crea, todos los poderes no delegados por la Constitución al Gobierno Federal. En efecto, si bien la ciudad de Buenos Aires como unidad política autónoma, no puede considerarse anterior a la conformación del Estado federal, se encuentra, en relación al mismo, en una situación similar a la de las provincias creadas por el Congreso por aplicación del artículo 67 inciso 14 de la Constitución Nacional, las que han sido erigidas en igualdad de status con las catorce provincias preexistentes.

A modo de ejemplo y sin intentar agotar la enumeración, dado el carácter indefinido de las atribuciones conservadas por los Estados miembros, creemos oportuno señalar que corresponderá a la ciudad de Buenos Aires: dictar un estatuto organizativo de sus instituciones, bajo el sistema representativo-republicano, de acuerdo con los principios, declaraciones y garantías de la Constitución Nacional y que asegure su administración de justicia, el régimen municipal y la educación primaria (art. 5, 105, 106 y 110 bis); elegir en forma directa a su jefe de gobierno, así como a los legisladores y demás funcionarios locales, sin intervención del gobierno federal (art. 105 y 110 bis); legislar en todas aquellas materias no delegadas por las provincias en el gobierno federal (art. 67, 104, 110 bis); asegurar la administración de justicia, ejerciendo las facultades jurisdiccionales no atribuidas por los artículos 100 y 101 al gobierno federal (art. 5, 67 inc. 11, 104 y 110 bis y disposición transitoria respectiva); ejercer el poder de policía, así como los poderes fiscales conservados, en igualdad de condiciones que los restantes Estados autónomos que conforman la Federación (art. 67 y 104); celebrar tratados parciales con las provincias, en la forma y con los límites establecidos en el artículo 107; ejercer las competencias concurrentes establecidas por los artículos 67 inc. 16 y 107; así como las atribuciones que específicamente se sancionen por esta H. Convención al tratar los despacho de las comisiones de Régimen Federal y Competencia Federal.

Para terminar, resulta necesario destacar cual será el rol que, en un futuro, desempeñará el Congreso en relación a la ciudad de Buenos Aires toda vez que, si bien se mantiene el inciso 27 del artículo 67, se limita por, la disposición transitoria respectiva, la atribución de este órgano del gobierno federal a dictar la ley que garantice los intereses del Estado nacional mientras la ciudad continúe siendo la capital de la Nación, y convocar a los habitantes de la ciudad para que elijan a los representantes que tendrán a su cargo la sanción del nuevo Estatuto Organizativo.

La ley a dictarse dentro del plazo de doscientos setenta (270) días a contar desde la entrada en vigencia de la Constitución no podrá limitar la autonomía de la ciudad ni modificar, en consecuencia, el reparto de competencias establecido por el propio texto constitucional. Los conceptos centrales de autonomía, jurisdicción y legislación son imperativos, y las limitaciones que establezca la ley especial serán acotadas, necesariamente, a aquellas que importen exclusividad o cooperación a favor de determinadas funciones federales. Esta relación es, en principio, semejante a la que existe entre los estados provinciales y la Nación, pero sus particularidades resultan de la calidad de Capital de la República que la ciudad de Buenos Aires conserva.

El nuevo perfil del Senado en la reforma de 1994

El Congreso argentino, siguiendo el modelo adoptado por la Constitución de los Estados Unidos de América, se organiza en dos cuerpos, la Cámara de Diputados, que ejerce una representación popular, y el Senado, que actúa como órgano de representación territorial, ya que en él se encuentran representadas todas las provincias y la Capital Federal (ciudad de Buenos Aires, en el futuro texto), en igualdad de condiciones. En este contexto, la esencia del bicameralismo en nuestro derecho no se vincula exclusivamente con la seguridad que implica contar con una Cámara de origen y otra revisora en el proceso de formación y sanción de leyes, sino que, en especial, es una consecuencia necesaria de la forma federal de estado adoptada por el artículo 1 del texto constitucional.

Desde uno de los precedentes históricos de nuestra forma federal de estado, esto es, desde la sanción de la Constitución de Filadelfia, el carácter del Senado como órgano de representación territorial no reside en la forma de designación de sus integrantes (directa o indirecta), ni en el número de legisladores que representan a los Estados (dos, tres o más), sino en la igualdad en la representación; ello significa que todos los Estados -sin distinción de su tamaño o número de habitantes- se encuentran igualmente representados en el cuerpo.

Al respecto, describe Giuseppe de Vergontini (Derecho Constitucional Comparado, Ed. Espasa Universal,

Convención Nacional Constituyente

pág. 335), que "La cámara alta o cámara de los Estados que constituye el órgano más específicamente federal, se estructura o 1) según el modelo del Senado o 2) Según el tipo del Consejo. El primero (EE.UU., Suiza, Canadá, Australia) exige la presencia de parlamentarios-representativos de los Estados miembros dotados de autonomía de acción política dentro de la cámara; el segundo, Consejo (Alemania), se caracteriza por la presencia de parlamentarios delegados, sujetos a directrices del Estado al que pertenecen. "... Los miembros de la Cámara alta son designados o por sufragio popular (Australia, EE.UU., parte de los Cantones Suizos), o por el Legislativo del Estado miembro (parte de los Cantones Suizos), o por el Ejecutivo de los Estados miembros (Alemania)..."

En orden a la forma de designación de los Senadores, el sistema indirecto consagrado por la Constitución Argentina encuentra su precedente en el texto americano que, en un comienzo y hasta la sanción de la Enmienda Nro. XVII (año 1913), asignó dicha elección a las legislaturas locales. Si bien la doctrina ha intentado justificar esta forma de elección a través de argumentos que tienden a vincularla con la forma federal de estado (se trataría, en este contexto, de garantizar a los gobiernos estatales una especie de participación en el gobierno federal, por medio de la elección de los senadores), lo cierto es que su fundamento también reside en un perfil diferenciado como órgano legislativo que se le atribuye. El criterio práctico del pueblo americano, ya evidenciado con la solución transaccional plasmada en la composición bicameral del Congreso (igual representación en el Senado, y proporcional en Diputados), se pone de manifiesto también en este punto. Así, se reconoció al pueblo el derecho de elegir directamente a los miembros de la llamada Cámara joven que, por la forma de elección establecida y por las condiciones requeridas para acceder al cargo, así como por el exiguo término del mandato de los legisladores, estuvo, desde su origen, concebida como cuerpo con gran capacidad para generar iniciativas, pero, a la par, mucho más apasionado e impetuoso, proclive a los cambios súbitos.

El Senado, por el contrario, fue concebido "como cuerpo integrado por hombres reposados, a los que la experiencia hubiera curado de los entusiasmos exagerados de la juventud, elegidos por un procedimiento indirecto a fin de alejarlos de las influencias de la masa, y cuya renovación se cumpliría lentamente, factores que en su conjunto obrarían a la presencia del espíritu conservador de las decisiones gubernamentales" (Carlos María Bidegain, El Congreso en los Estados Unidos de América, pág. 46/47).

La situación se revirtió durante los cien años posteriores, en los que progresivamente se tendió a mecanismos directos de elección. En lo que concierne al Senado propiamente dicho, en 1913, la presión hacia una democracia más universal, fomentada por intereses políticos opuestos a los conservadores, trajo como resultado final la enmienda N° XVII, que concedió a la población de los Estados el derecho de elegir a sus senadores.

Señala Bidegain (ob. cit. pág. 90), que la modificación del sistema de elección de los Senadores obedeció a los problemas suscitados en las Legislaturas locales y motivados por dicha elección. En efecto: "los caucus partidarios, con el deseo de imponer sus candidatos, paralizaron a menudo la acción de las Legislaturas hasta solucionar a su paladar las controversias políticas suscitadas por la elección de senadores, que muchas veces desataron fuertes pasiones lugareñas y en algunas ocasiones condujeron a situaciones de violencia cercanas a la sedición. Estas disputas anulaban a veces toda su labor y se extendieron a lo largo de períodos completos de sesiones, sin arribar a la elección del Senador."

Si bien el Senado de la Nación Argentina ha sido concebido siguiendo el modelo americano, en el texto constitucional local se encuentran acentuados algunos de sus rasgos conservadores y oligárquicos, producto de la tradición autóctona evidenciada en las Leyes Fundamentales de 1819 y 1826, tales como la duración exagerada del mandato y la exigencia de una renta anual de dos mil pesos fuertes. A ello se le suma el mantenimiento de la forma indirecta de elección, que priva al pueblo del Estado local de participar en forma inmediata en la conformación del cuerpo, no obstante encontrarse suficientemente demostrado el fracaso de los argumentos teóricos en los que la doctrina justifica su mantenimiento.

En efecto, la elección de los Senadores por las Legislaturas provinciales y por el colegio electoral en la Capital Federal no ha dado los resultados esperados en la práctica. Destaca Segundo V. Linares Quintana (Tratado de la Ciencia del Derecho Constitucional, tomo IX, pág. 198), que "En la República Argentina la elección indirecta de los senadores ha hecho posible, en la práctica política, frecuentes combinaciones y maniobras electorales al margen de la ética cívica y de la letra y el espíritu de la Constitución; y no pocas veces suscitó componendas de tan hondas proyecciones lugareñas que sirvieron de argumento para la intervención del gobierno federal." La lamentable experiencia en la elección del senador por la Capital en 1989 es un triste ejemplo. En el mismo sentido, Nestor P. Sagües (Elementos de derecho constitucional, Tomo I, pág. 348), señala que una jugarreta política ensayada algunas veces, es la elección anticipada de senadores, que desnaturaliza el procedimiento.

El fracaso del sistema también se evidencia en el comportamiento del Senado en el que, no obstante la forma de elección indirecta de sus miembros, prevalecen las lealtades partidarias o personales, más que las institucionales "de modo que muchos legisladores son más fieles a los intereses y directivas de sus partidos o a las directivas del Presidente de la Nación que a los requerimientos específicos de sus Provincias" (Nestor P. Sagües, ob. cit, Tomo I, pág. 344).

Convención Nacional Constituyente

En el mismo sentido, Pedro J. Frías ("El comportamiento federal en la Argentina", pág. 34) destaca que "El Senado es para algunos expositores el criterio decisivo de una estructura y de un comportamiento federales. Para probar que el Senado actúa conforme a su estructura sería necesario descubrir casos en que, frente a una medida centralizadora, se pronuncie en forma independiente a la de su composición partidaria, o por una alineación de provincias de menos población, esto es, acreditar que la representación de las autonomías ha podido más que la disciplina política. Los casos típicos, intervenciones federales a las provincias, leyes impositivas de coparticipación federal, etc., no revelan esa diversidad de comportamiento."

Como bien podrá advertirse, en el plano de la realidad constitucional, la forma indirecta de designación de los Senadores Nacionales no garantiza la representación de los intereses locales en el órgano de gobierno que, por su particular constitución, está llamado a ejercer la representación territorial de los Estados miembros y, en consecuencia, no se justifica su mantenimiento.

Por ello la elección directa de los Senadores por parte del pueblo de las respectivas Provincias, que encuentra sus antecedentes locales en la reforma de 1949 y en la llamada enmienda de 1972, permitirá, como señala Cesar Enrique Romero, una relación más inmediata entre el pueblo y sus gobernantes, hecho que redundará en el fortalecimiento del sistema democrático, sin que ello ponga en peligro la forma federal de estado adoptada por la Ley Fundamental, toda vez que se mantiene la igualdad en la representación de las Provincias en el Senado.

Por otra parte y en orden a la incorporación de un tercer Senador por Provincia, la reforma propuesta por el despacho de la mayoría tiende, por una parte, a acentuar la participación de las Provincias en la conformación del Congreso de la Nación, permitiendo, por la otra, garantizar la representación de las minorías en su seno; representación que se torna indispensable en un cuerpo que, a más de intervenir en el proceso de formación y sanción de leyes, participa en la designación de ciertos funcionarios, que por su jerarquía, no se ha querido dejar librada sólo en manos del Poder Ejecutivo; autoriza la declaración del estado de sitio en caso de ataque exterior; y actúa como tribunal de sentencia en el juicio político.

Las funciones ejecutivas y judiciales referidas, constituyen al Senado en un órgano de control de los demás Poderes del Estado, control que sólo puede ser ejercido en la medida que se garantice la participación de la oposición en la conformación del cuerpo.

El sistema electoral adoptado por el texto constitucional vigente para la designación de los miembros del Senado, no asegura un grado adecuado de participación de la oposición en su integración. En efecto, el reducido número de cargos a cubrir, sumado a la forma de designación (indirecta, a simple pluralidad de sufragios) y al particular comportamiento electoral de ciertos distritos, ha conferido, generalmente, al partido político que domina la Legislatura local la exclusividad en la asignación de los escaños senatoriales. Si a ello se suma la férrea disciplina que gobierna a los partidos políticos en la Argentina, se puede advertir que las funciones de control del Senado respecto del Ejecutivo, son muy reducidas.

La situación descripta no sólo redundará en detrimento de la imagen del Congreso, que es visto por el ciudadano como un órgano poco eficiente, sino que en la práctica refuerza la forma hiperpresidencialista en la que ha degenerado el gobierno argentino, con el consiguiente desmedro del principio de división de poderes.

En este marco, la reforma que se propicia obedece a la necesidad de fortalecer el rol del Parlamento, restableciendo el equilibrio institucional entre los poderes, como único mecanismo en un Estado de Derecho capaz de controlar los excesos de un Ejecutivo acostumbrado a extralimitarse en el ejercicio de sus funciones.

Las modificaciones comentadas -que se instrumentan a través de la reforma de los artículos 36, 46 y 48 del texto constitucional- deben ser analizadas también en relación al conjunto de modificaciones propuestas en esta Honorable Convención Constituyente, que fundadas en el nuevo perfil pluripartidista del Senado, le confieren un mayor protagonismo en la formación de las decisiones del gobierno federal, al requerir mayorías agravadas para los acuerdos (dos tercios de los miembros presentes, para los miembros de la Corte Suprema, Procurador General y Defensor General de la Nación, y mayoría absoluta del total, para los Directores del Banco Central y titulares de organismos de control y de regulación, conforme lo aconsejan los dictámenes de las Comisiones de Coincidencias Básicas y Organismos de Control), y al definir a este cuerpo como cámara de origen de las leyes de coparticipación federal (dictamen de las Comisiones de Régimen Federal). Asimismo, en los casos de leyes que requieren mayorías agravadas (Consejo de la Magistratura, Ley de Partidos Políticos, Sistemas electorales, Ley Orgánica del Ministerio Público, entre otras), la nueva composición del Senado asegura un mayor margen de debate y consenso.

Convención Nacional Constituyente

Nos encontramos en el umbral de un momento histórico. Vamos a votar lo que el art. 2° de la Ley 24.309 denomina el “Núcleo de Coincidencias Básicas”, pero en realidad vamos a dar respuesta a una cuestión aún irresuelta en nuestra historia constitucional, un asunto cuya indefinición ha bloqueado los procesos políticos, y ha generado distorsiones institucionales y políticas, con efectos perjudiciales para el país. Estoy hablando del artículo 77 de la Constitución Nacional, que prohíbe la reelección presidencial.

El artículo 77 y su complementario el art. 70, constituyeron la piedra basal del sistema presidencialista, pergeñado en el siglo XIX para una Argentina desierta y despoblada, formada por 14 provincias incomunicadas que aún no habían podido superar la propia anarquía, y que habían sido incapaces de articular un gobierno general.

La resolución de la *gran cuestión* pendiente coloca a nuestra Convención en una definición que sin ambages podemos calificar de “histórica”. Estoy convencido, por el gran consenso existente que obtuvo los 2/3 del Congreso y el respaldo de la mayoría de los votos de la elección del 4 de abril ppdo. que el cambio es posible, y de este modo dejamos resuelto para las generaciones venideras un viejo pleito que ha causado tantos problemas a la República y tantos desencuentros entre los argentinos.

Son varias las razones para votar afirmativamente el “Núcleo de Coincidencias Básicas” pero me referiré, en particular, a algunas que fundamentan la posibilidad de la reelección presidencial que, como haré notar más adelante, están profundamente vinculadas con las restantes cláusulas que componen el “Núcleo”. En primer lugar se trata de resolver una cuestión de vieja data en el contexto latinoamericano. En efecto, la Historia Constitucional Latinoamericana es un catálogo de presidencialismos hegemónicos o fuertes. El surgimiento de las Naciones-Estados latinoamericanas durante el siglo XIX y principios del XX, se opera gracias a la figura fuerte de un presidente dominante, que actuaba como fundamento de orden, unidad e integración. La nota esencial para que esta institución presidencial revista caracteres republicanos, era la prohibición de reelección inmediata.

Precisamente por ello, cuando la presidencia era ocupada por figuras de fuerte envergadura política, o de amplio arraigo popular, la cláusula de no reelegibilidad se transformaba en un obstáculo que buscaba superarse por cualquier vía, en especial la revolucionaria. Es así que la historia Constitucional de nuestras repúblicas latinoamericanas se encuentra jalonada de revoluciones y golpes de estados dirigidos a superar el obstáculo constitucional.

Nuestro país no fue ajeno a este proceso, razón por la cual la resolución de este impedimento se convirtió en una cuestión cíclica que los argentinos debíamos resolver en algún momento. Para ello era necesario contar con una amplia base de consenso para superar esta cuestión, que muchas generaciones de argentinos sufrieron con graves consecuencias para todos. Hoy en los albores del siglo XXI, este asunto puede quedar superado para las futuras generaciones de argentinos.

La Historia Argentina aporta la segunda razón para aprobar este núcleo de coincidencias básicas.

En efecto, lo que fue en el siglo pasado quizás el único límite republicano contra el posible abuso del poder presidencial, hoy se ha convertido en una rémora para el propio pueblo, cuando buscar dar continuidad a los procesos políticos en curso. Lo que fue una garantía de limitación al poder en una época de democracia restringida, se ha transformado en un obstáculo a la voluntad popular en un sistema más democrático.

Las democracias contemporáneas tienen como única fuente de legitimación política la voluntad popular. Todo proceso de democratización requiere que no se establezcan impedimentos al proceso de desarrollo democrático. Sólo los derechos fundamentales de las personas se levantan como límites infranqueables a la voluntad popular.

En suma, no deben establecerse cortapisas que coarten los procesos políticos derivados de la voluntad popular. Cualquier intento de obstaculizar los procesos políticos impulsados por la voluntad popular conduce a consecuencias sociales imprevisibles y perjudiciales.

En el caso concreto, la imposibilidad de la reelección presidencial en nuestro país trajo consecuencias

Convención Nacional Constituyente

perniciosas al desarrollo político, conocidas como: a) la crisis del cuarto año y b) la “alvearización” del poder.

La primera es consecuencia directa de la pérdida de sustento político del presidente. En efecto, en razón del impedimento constitucional para ser reelecto, el presidente comienza a partir del cuarto año de su mandato a sentir la progresiva pérdida de sustento político, sobre todo si la presidencia no está en manos del líder de un partido o grupo. Este fenómeno truncó el gobierno a Juárez Celman (1886-90) y a Luis Sáenz Peña (1892-95), y dificultó los dos últimos años de mandato al Dr. Raúl Alfonsín en 1987. Esto se explica por que los factores de poder y los grupos de presión comienzan a preocuparse más por conocer e influir sobre el probable futuro sucesor que por sostener al gobierno en ejercicio. La crisis del “cuarto año”, con la propuesta constitucional de reducir el mandato a cuatro años, queda superada porque en ese momento el presidente que aspire a ser reelecto deberá requerir el apoyo popular para continuar en el cargo por cuatro años más, y de este modo continuar el programa de gobierno que conduce.

El segundo caso, es *la alvearización del poder*, o sea, el intento del líder del partido o grupo mayoritario de digitar o imponer a su “sucesor”, quién luego de ser elegido por obra y voluntad del líder del grupo mayoritario, se independiza del líder partidario y entra en conflicto con éste. Dentro de estos casos podemos reconocer las relaciones de Yrigoyen con Alvear -de donde se toma la expresión-, la de Roca con Luis Sáenz Peña y Juárez Celman, etc. Esta relación conflictiva repercute negativamente en la estructura de partidos políticos pues conduce a un cisma interno que los debilita y divide frente a la sociedad con los consiguientes efectos nocivos para la estabilidad del sistema político general.

Todos estos atajos y anomalías se produjeron en razón de la prohibición de reelección presidencial. Este bloqueo del proceso político en curso -incluso a pesar de la voluntad popular-generaron gobiernos débiles o “títeres” que condujeron a situaciones de crisis institucional, como en 1890-1930-1989. La rigidez constitucional en vez de encauzar los procesos políticos apoyados por la voluntad popular se convirtieron en la tumba de la soberanía del pueblo. La Constitución que es la Ley fundamental dictada por el Pueblo para sí mismo, para reglar y organizar el ejercicio del poder, con el tiempo, con el aumento y consolidación de las bases democráticas de la Sociedad Argentina, esa misma norma básica se volvió en contra del mismo Pueblo, depositario primero, y último, de la voluntad constituyente.

Hoy el PUEBLO, retoma el ejercicio de su inalienable derecho constituyente, y decide remover esta cláusula que bloquea los procesos políticos sostenidos por la misma voluntad popular. .. ¿por qué un proceso político que recibe un reiterado apoyo popular debe bloquearse?, ¿no es un contrasentido declamar una fé democrática e impedirle al propio Pueblo que mantenga en el Poder -con el voto popular expreso-a sus gobernantes?- ¿a quién se le ocurre calificar de antidemocrática a España porque Felipe González se encuentra frente al gobierno español desde 1982, desde hace doce años? - ¿quién puede desconocer que el Pueblo español ratificó su confianza tres veces al presidente del gobierno español?-¿alguien podrá decir que eso no es democrático?-¿por qué entonces el Pueblo argentino que hoy retoma el ejercicio de su poder constituyente, no puede remover una cláusula que hoy impide el desarrollo de los procesos políticos sostenidos por la propia voluntad popular?-¿por qué hemos de obstaculizar al Pueblo cuando quiere reiterar su apoyo a un gobierno?-¿por qué frustrar procesos políticos como ocurrió con Roca, Yrigoyen o con Perón?-¿no se habría ahorrado muchos trastornos políticos y desvíos institucionales a nuestro país?. Este es un riesgo que no debemos correr, y es nuestra responsabilidad evitarlo para las nuevas generaciones.

En resumen, no es bueno que los procesos políticos sostenidos por la voluntad popular, y que despliegan programas de gobierno exitosos, sean bloqueados por normas impuestas por el mismo Pueblo del pasado, sobre todo cuando este tipo de cláusulas conducen a crisis políticas perjudiciales para el propio pueblo.

Hay una tercera razón que me lleva a votar este “Núcleo de Coincidencias Básicas”. El hacer posible la reelección presidencial removiendo la prohibición del artículo 77 de la Constitución nacional, conforme está planteado por el Dictamen de Comisión, no debe provocarnos temor alguno.

El peligro de la arbitrariedad en que se podría incurrir ante una eventual reiteración del mandato presidencial-con el voto popular mediante-no existe porque el modelo presidencialista proyectado por Alberdi para la Constitución del 53, es sustituido por un presidencialismo atenuado. En consecuencia, la eventual repetición del mandato presidencial-voluntad popular mediante-no significa reiterar el esquema de poder diseñado por la Constituyente de 1853, porque el presidente que renueva su mandato no lo hará con aquellas potestades cuasi

Convención Nacional Constituyente

hegemónicas, sino que lo hace con facultades menguadas, de modo que la prolongación en el tiempo del mandato presidencial queda despojada del riesgo de arbitrariedad en que se podría haber incurrido con el esquema de poder que sustituye.

En efecto, el modelo alberdiano de presidente fuerte (Alberdi sostuvo que, para superar la anarquía existente y hacer posible la unidad y organización nacional debía acudir a la figura de un presidente con amplios poderes- como lo fue el virrey español-elegido por el pueblo cuyo único límite eficaz es la caducidad inexorable del mandato; esto explica el artículo 78), es sustituido por un presidencialismo atenuado que viene a aventar los riesgos que hubiera significado hacer posible dentro del esquema anterior la posibilidad de renovación del mandato presidencial.

La posible extralimitación del poder presidencial, a que pudiera dar lugar la renovación de mandato está acotada por dos circunstancias que no podemos ignorar: 1º) el desarrollo de la cultura democrática de la sociedad argentina contemporánea, y 2º) el sistema de contrapesos propuestos por el “Núcleo de Coincidencias Básicas”.

En cuanto a lo primero, no podemos ignorar que son muy estrechos los márgenes de una posible arbitrariedad presidencial en una sociedad democrática donde exista opinión pública y libertad en los medios de comunicación. En efecto, en la actualidad un presidente argentino incluso dentro del esquema de poder diseñado por la constitución del '53, encuentra limitado su accionar por la prensa libre y la opinión pública, que no va a tolerar extralimitaciones y arbitrariedades. El estado de cultura democrática alcanzado por el pueblo argentino no debe ser subestimado, porque es límite más eficaz a cualquier desvío presidencial. La crítica de un periodista nacional puede llegar a suspender medidas presidenciales y a modificar medidas de gobierno, con una eficacia mayor que los mecanismos de control institucionales.

Lo segundo es el corazón de la reforma. El sistema de “pesos y contrapesos” diseñado por la propuesta contenida en el art. 2º de la Ley 24.309, permite un equilibrio de poder que contrarresta el peligro de la arbitrariedad presidencial por prolongación del mandato. En efecto, por un lado se modifica el artículo de la constitución habilitándose -voto popular mediante- la reelección presidencial ;pero por otro lado, se debilita la potestad presidencial. Así es por que se reduce el mandato del presidente -de seis a cuatro años-, o sea, que una posible reelección sería de cuatro años más, lo que elevaría a ocho años los dos períodos presidenciales, es decir apenas dos años más de los seis años contenidos en la actual disposición. Además, sólo se permite una sola reelección, es decir no más de dos mandatos consecutivos. De este modo se tiene en cuenta la experiencia norteamericana que desde la enmienda XXII de 1951, sólo permite una reelección consecutiva. Asimismo el “Núcleo de Coincidencias Básicas” condiciona la aprobación de reelección presidencial a otros cambios en el esquema constitucional, y que conducen a una atenuación del presidencialismo. En efecto no debemos caer en la miopía de pensar que se está definiendo una constitución para la coyuntura, ya que estas normas constitucionales regirán no sólo para éste y el próximo presidente de la Nación, sino para las futuras generaciones de argentinos.

La figura presidencial queda de este modo acotada, y además pierde algunas de sus actuales atribuciones: transfiere al jefe de gabinete competencias que hoy le pertenecen, el Congreso puede remover a este ministro por voto de censura, la oposición dispondrá de un espacio institucional en el Senado de la Nación, al acceder con el tercer senador por la minoría, pierde la facultad de selección a los miembros del Poder Judicial de la Nación, al delegar esta función en el Consejo de la Magistratura, pierde la posibilidad de designar al intendente de la Capital Federal, será controlado por instituciones que adquieren sustento constitucional como la Auditoría de la República y el Defensor del Pueblo. Su accionar queda acotado por la jerarquía Constitucional atribuida a los Tratados Internacionales sobre Derechos Humanos, no podrá disponer la intervención federal por sí mismo. ya que pasa a ser una facultad del Congreso. En fin, se introducen una serie de modificaciones que configuran una institución presidencial atenuada, con mayor control y participación del Congreso, todo lo cual derriba las prevenciones que pudiésemos tener a una reelección presidencial.

Precisamente, nos atrevemos a decir que la posibilidad de reelección presidencial se encuentra justificada por los cambios a que se halla condicionada. Esto es en el fondo la razón de que se vote conjuntamente aquella con estas, porque una no es posible sin las otras. Y no lo digo pensando en los condicionamientos políticos, impuestos por el pacto entre los dos partidos mayoritarios del país, sino que lo digo mirando al futuro de los argentinos que nos juzgarán por el acierto y previsión que tengamos como constituyentes. Una Constitución no debe estar atada a la coyuntura, debe proyectarse hacia el mañana; y con la vista puesta en el siglo que se aproxima estoy convencido de que este conjunto de reformas es bueno para el país, que nos es otra cosa, que para todos y cada uno de los argentinos

Convención Nacional Constituyente

que representamos, los del hoy y del mañana.

Finalmente, no quiero dejar pasar esta ocasión para señalar otro hecho histórico que protagonizamos: *"estamos refundando el estado constitucional argentino"*.

Es así porque desde la quiebra de la continuidad constitucional ocurrida en 1930, y que quedó cerrada en 1983, el pueblo argentino no pudo expresarse -libremente y sin proscripciones-sobre el régimen constitucional que quería para sí.

El estado constitucional argentino fue herido de muerte en 1930; quebrantamiento que se repitió cinco veces más, en 1943, 1955, 1962, 1966 y en 1976.

Salvo el caso de la reforma de 1949, el pueblo argentino se vió privado de expresarse acerca de la forma de gobierno que quería para sí, cada vez que retornaba -esporádicamente- al ejercicio de su soberanía: en 1932, 1946, 1958 y en 1963 (con proscripción de nuestro movimiento), en 1973 y 1983.

¿Cuál es la Constitución querida por el Pueblo argentino?-¿Cuándo se manifestó expresamente el soberano, respecto al régimen constitucional que quería para su gobierno, luego que la vieja Constitución de 1853 era arrumbada al son de marchas militares, o por los atropellos a los derechos más esenciales de la persona humana?. En materia constitucional desde 1930, el Pueblo era un convidado de piedra.

Sr. Presidente, con esta reforma constitucional se completa el ciclo político iniciado en 1983. El proceso de democratización que se abre con el retorno institucional de 1983, necesitaba ser completado por una reforma constitucional. La Constitución, Sr. Presidente, estaba pendiente.

Hoy podemos decir que el pueblo argentino, luego de décadas de no ejercer su potestad constituyente decide hacerse cargo de su destino constitucional. Así lo ha manifestado el 4 de Abril pasado al elegir esta convención constituyente, en cumplimiento del artículo 30 de 1853.

Una convención constituyente histórica por cierto, Sr. Presidente. No sólo porque relegitima el texto de 1853 al que reforma, sino porque es la manifestación expresa del SOBERANO, de afirmar el compromiso de convivencia democrática, no sólo en *libertad*, sino *bajo la ley constitucional*.

Podemos afirmar enfáticamente que con la nueva Constitución se retoma la *continuidad constitucional*, en nuestro país. Se relanza el estado constitucional argentino, donde el pueblo vuelve a expresar, como en 1853 su voluntad de vivir bajo esta constitución, que no será una obra perfecta por cuánto es obra humana, pero sí es expresión de un nuevo pacto político. por el que la sociedad asume el compromiso de vivir bajo esta constitución, que será -sin lugar a dudas- expresión de la más genuina soberanía popular.

Por ello invito a quiénes no piensen como nosotros a jurarla y acatarla como lo hiciera Facundo Zuviría, quién siendo presidente de aquel Congreso Constituyente, reunido aquí mismo en Santa Fé, y opuesto a su sanción, reclamó el derecho de ser el primero en jurarla en históricas palabras que deseo aquí repetir, Sr. Presidente, *"por lo que hace a mí, Sr. , el primero en oponerme a su sanción, el primero en no estar de acuerdo con muchos de sus artículos. .. quiero también ser el primero en jurar ante Dios y los hombres, ante vosotros que representáis a los Pueblos, obedecerla, respetarla y acatarla hasta sus últimos ápices. .. Quiero ser el primero en dar a los Pueblos el ejemplo de acatamiento a su soberana voluntad expresada por el órgano de sus representantes en su mayoría, porque, Sr, en la mayoría está la verdad legal. Lo demás es anarquía y huya ésta para siempre del suelo argentino. .."*

Obedecer, respetar y acatar esta nueva constitución señor residente es vivenciar la voluntad soberana del Pueblo argentino aquí representado; subsumirnos a su mandato hace al orden y a la convivencia política como Nación.

Que la figura tutelar de Esquiú que preside esta reunión nos recuerde que respetar y acatar la Constitución de los Pueblos y que aquí daremos, es la nave que nos permitirá atravesar los procelosos mares de la injusticias y las

Convención Nacional Constituyente

dictaduras que han ensangrentado la Historia reciente de los argentinos.

10

Solicitada por la señora convencional Dressino

Debió transcurrir más de un siglo para que podamos comprender los argentinos que el único camino para adecuar nuestra constitución, es el del consenso de las fuerzas políticas y sociales, lo que no significa de modo alguno uniformidad como condición indispensable para que le otorgue legitimidad suficiente.

Los Convencionales de 1853 expresaban entre los propósitos fundamentales aquel que reza "...constituir la unión nacional...", hoy lograda, vamos a consolidar definitivamente el sistema representativo, republicano y federal, para contribuir entre todos una república democrática, pluralista y participativa.

En éste marco, resulta indispensable acabar con aquellas disfuncionalidades que han afectado a la consolidación del sistema, ésta carta magna reafirmará el principio de la división de los poderes y restaurará su equilibrio necesario para vivir en una plena república, suprimirá los poderes discrecionales del Poder Ejecutivo, para alejarnos definitivamente del autoritarismo y las prácticas abusivas del poder central en perjuicio de los estados provinciales. En este sentido, queremos acabar con la doctrina que nació como consecuencia de los gobiernos de facto, por la que se otorgaba validez legal a los llamados "decretos de necesidad y urgencia". Ello se manifiesta expresamente al decir que resultarán de nulidad absoluta e insanable, aquellas disposiciones de carácter legislativo que pretenda emitir el Poder Ejecutivo y agrega que jamás podrá interpretarse el silencio del Congreso como aprobación ficta de una ley.

Tampoco será la intervención federal a una provincia, una decisión unilateral del Poder Ejecutivo Nacional, este instituto extraordinario y excepcional, es facultad exclusiva del Congreso, a menos que estuviere en receso, en cuyo caso, le corresponderá al propio Legislativo su aprobación o revocación posterior.

Se otorgan también al Congreso, instrumentos que lo haga un poder ágil, eficaz y fundamentalmente posibilite el ejercicio pleno de su función de control.

Se dan justamente a todos los organismos de control la independencia necesaria para terminar con la impunidad y la corrupción, retornando al ejercicio pleno de la ética en la función pública.

Es tarea nuestra terminar con aquellos institutos que en más de una oportunidad solo sirvieron para burlar la voluntad popular, fueron ellos los colegios electorales, que lejos de legitimar el acto de selección, se acentaban en el principio de la legalidad de la acumulación coyuntural de fuerzas políticas en un cuerpo colegiado.

Se han incorporado asimismo institutos que garantizan la designación de jueces de la nación idóneos e independientes del poder político de turno.

Un jefe de gabinete de ministros con responsabilidad política ante el Congreso, siendo él mismo quién podrá removerlo como garantía de control sobre el Poder Ejecutivo.

Elección de Presidente, Vice Presidente y Senadores (agregando un tercero por la primera minoría), en forma directa, reduciendo sus mandatos, son entre otros más de trascendental importancia, los temas medulares que han justificado esta revisión, sin olvidar tampoco la posibilidad de tratamiento de otros habilitados por la propia ley 24.309, como los mecanismos de participación democrática que legitima la forma democrática de gobierno, el fortalecimiento del régimen federal que garantice a las provincias el pleno ejercicio de sus respectivas potestades, contra el avasallamiento de un poder central agigantado, son algunos de los muchos tópicos, de igual importancia y valor a los referidos, que han de quedar plasmados en esta ya inminente reforma.

Lo hasta aquí expresado reivindica la instancia superadora que se ha denominado "Pacto de Olivos", evitando el desencuentro entre los argentinos, donde sin duda no resultarán ganadores ni perdedores, por el contrario, sus efectos y consecuencias trascenderán nuestra generación.

11

Solicitada por el señor convencional Ortíz Pellegrini

NUCLEO DE COINCIDENCIAS BASICAS - PUNTO A
ATENUACION DEL SISTEMA PRESIDENCIALISTA

Convención Nacional Constituyente

Uno de los objetivos fundamentales de esta Reforma Constitucional es la atenuación del sistema presidencialista que junto al resto de las modificaciones que se introducen a la Parte Orgánica de nuestra constitución, integra la sistemática del Núcleo, por el cual, se atenúa sensiblemente el perfil predominante del Poder Ejecutivo, desconcentrando sus funciones y acrecentando los controles interpodere.

En general, la discusión sobre los regímenes de organización del poder, su distribución entre los órganos del Estado y los límites a su ejercicio, se vinculan con las nociones de legitimidad, estabilidad, eficiencia y eficacia de cada sistema.

En esa dirección autores como Giovanni Sartori, Juan Linz y Carlos Nino, a quienes en general seguimos en esta exposición, han señalado las siguientes características o notas esenciales que diferencian a los sistemas parlamentarios de los presidencialistas:

En cuanto al Presidencialismo, se destaca que:

- 1) La Jefatura del Estado y el Gobierno se unifican en la misma persona: el Presidente.
- 2) La separación de poderes es clara, nítida, lo que provoca rigidez y vulnerabilidad del sistema frente a la crisis, ya que los mecanismos de solución de conflictos, o no existen, o son demasiado rígidos.
- 3) El equilibrio de poderes es formal y rígido, basado fundamentalmente en la norma constitucional más que en la realidad política.
- 4) Concentración del poder: tanto en el plano normativo como en el terreno fáctico, lo que atenta contra la vigencia de las libertades públicas y el debate amplio de los grandes temas nacionales, generando, en la práctica, una falta de control efectivo por los otros poderes, que se ven anulados e inermes.
- 5) Extrema personalización del poder y Caudillismo, que derivan en desbordes autoritarios, ya que ante la crisis, el poder presidencial aumenta en desmedro de las facultades de control de los otros poderes y resulta difícil que superada la crisis el Poder Ejecutivo renuncie a ese poder adquirido.

Como sostiene Nino: " la frustración de las expectativas y el desencanto respecto del líder político a quien se creía omnipotente y dotado de poderes sobrehumanos, genera pérdida de confianza en el liderazgo y la necesidad de su reemplazo. La impaciencia por encontrar alguien que las satisfaga rápido genera a su vez inestabilidad en el sistema por la rigidez del mismo, ya que el principal centro del poder tiene un mandato por término fijo, inflexible y generalmente largo".

6) Por la división de funciones precisas y acotadas, distribuidas entre diferentes órganos, no hay coordinación entre ellos, vitálmente necesaria para gobernar. Si no existe coordinación, se producen situaciones negativas: la división rayana en el aislamiento, la subordinación derivada de la preponderancia del Poder ejecutivo y la debilidad del Legislativo, o la conflictividad, que se traduce inevitablemente en ineficiencia e ineficacia.

7) La disfuncionalidad del presidencialismo, asimismo, produce una dinámica de confrontación entre las fuerzas políticas que disputan el poder, desalentando el consenso interpartidario con miras al interés general.

Por otra parte, sobre el Parlamentarismo, pueden anotarse según estos autores, las siguientes ventajas:

1) Nítida separación entre el Gobierno y el Estado: La Jefatura del Estado, encarnada en el Rey o Presidente, representa a toda la comunidad, mientras que la Jefatura del Gobierno está a cargo del Jefe de un Gabinete Colegiado que depende del Parlamento.

En este órgano ejecutivo dualista, con irresponsabilidad política del Jefe de Estado, éste, que representa la unidad y continuidad del Estado, ejerce la representación externa y tiene un rol moderador, más allá de las luchas políticas, queda perfectamente separado de quién desempeña efectiva y concretamente el Gobierno, ya que allí el Primer Ministro, no es un símbolo viviente de la Nación, sino el primer funcionario público que debe presentarse al Parlamento a discutir sus políticas entre iguales.

2) No hay separación entre los Poderes, sino colaboración y coordinación.

Las relaciones entre el Parlamento y el Gobierno son necesariamente fluidas porque hay un intercambio permanente de energía política entre ellos, ya que los miembros del Gabinete son también miembros del Parlamento.

De ello se deriva que los conflictos se resuelven mediante mecanismos mucho más flexibles, sencillos, ágiles y eficientes, porque existen fusibles que permiten canalizar las crisis sin afectar estructuralmente el sistema ni la estabilidad del mismo.

Estos métodos son: a) La moción de censura que expresa la responsabilidad política del Gobierno frente al Parlamento. Por ello el Gabinete precisa vitálmente de la confianza o apoyo del Parlamento.

b) La disolución anticipada de la Asamblea y el llamado a nuevas elecciones por el Primer

Convención Nacional Constituyente

Ministro, que constituye el contrapeso frente a la facultad del Parlamento expresada en la moción de censura.

De este modo, el conflicto de poderes lo resuelve la soberanía popular.

El origen de este régimen puede situarse en Inglaterra y resulta de la evolución institucional que comenzó con las limitaciones a los poderes monárquicos y derivó en la Monarquía parlamentaria contemporánea. Es decir que este sistema nace con el objeto de limitar la monarquía absoluta y luego es adoptado por las Repúblicas democráticas, que fueron adaptándolo a su propia realidad y necesidades.

Analizadas las principales diferencias entre ambos sistemas, conviene sin embargo destacar que se reconoce al presidencialismo la ventaja de garantizar la estabilidad del Poder Ejecutivo por un determinado período, mientras que en los sistemas parlamentarios, los gabinetes y sus primeros ministros, siempre están sujetos a la posibilidad de su remoción y ello puede generar inseguridad en la política del Gobierno.

PODER EJECUTIVO - EVOLUCION

Nuestra constitución, al abreviar, como la mayoría de los países de Sudamérica en la Constitución de los Estados Unidos, diseñó un sistema de organización del poder y de distribución de competencias que responde al modelo presidencialista.

El ejercicio del poder por diferentes órganos y la división de funciones y el gobierno moderado constituyeron para el liberalismo clásico las bases para asegurar la libertad política y la convivencia social.

En la concepción de que el órgano de gobierno con mayor tendencia a acumular y abusar del Poder eran los cuerpos deliberativos representantes directos de la soberanía popular, es decir, las Asambleas o Parlamentos, tanto Montesquieu como Madison destacaron en su tiempo la necesidad de reforzar las facultades del Poder Ejecutivo.

La relación entre el Poder Ejecutivo y el Congreso de los Estados Unidos, caracterizada por el equilibrio a conocido, sin embargo, etapas de predominio de un órgano en detrimento del otro, que han dado origen a las expresiones: " Presidencia Imperial" en un caso, y " debilidad presidencial" cuando el predominio favoreció al Congreso.

A esa oscilación, Black la denominó " Presidencia plástica" por la flexibilidad de su grado de preponderancia en cada época.

En nuestro medio, en tanto, diversos y complejos factores han confluído para que el Poder Ejecutivo fuese incrementando su poder real en el desenvolvimiento institucional de la república, además de la herencia hispánica en cuanto a las características y modalidades del poder virreynal en estas latitudes.

En la época de la organización nacional, frente a las dificultades para construir un sistema legítimo y estable que superase la situación derivada de tantos años de guerra intestinas fratricidas y la anarquía institucional, se proyectó un Poder Ejecutivo fuerte, " dotado de amplias potestades para asegurar la libertad y el progreso" , en la concepción de Alberdi, y la unidad de acción y la celeridad" , al decir de Estrada.

Paradójicamente , aquel Presidente pensado para garantizar libertad, seguridad y estabilidad, terminó en muchos casos siendo fuente de inestabilidad por el ejercicio abusivo del poder.

Pero además, la hipertrofia actual del Poder Ejecutivo Nacional, responde como decíamos a otros factores entre los que pueden señalarse , según los autores ya citados y principalmente a Carlos Nino, los siguientes:

- 1) La importancia natural y el ascendiente tradicional del cargo en términos de consideración popular.
- 2) La interpretación extensiva de la Constitución y la claudicación de otros poderes que privaron al sistema de los contrapesos suficientes, ya que no solo avanzó el Poder Ejecutivo sobre el Congreso sino también sobre el Federalismo afectando, a través de la centralización de los servicios y el manejo monopólico de los fondos, la autonomía de las Provincias y Municipios.
- 3) La expansión de la administración Pública y la natural potencia del Poder Ejecutivo en cuanto a infraestructura, organismos técnicos, etc.
- 4) El desarrollo tecnológico de los últimos tiempos, que permite la difusión instantánea de una decisión en todo el territorio, además del formidable crecimiento del fenómeno de la video-política.

Lejos, entonces de tratarse de un órgano de simple ejecución de políticas, como su nombre parece indicarlo, sino del órgano del poder que por su potencia funcional ejerce el liderazgo político institucional.

Esta descripción de las desventajas del sistema presidencialista, sin embargo, conducen al interrogante de si las mismas son insuperables y debe ser sustituido por un régimen parlamentario, o si pueden modificarse las reglas de juego institucional y corregirse sus disfuncionalidades.

Convención Nacional Constituyente

Sobre este punto, ya el Dictamen del Consejo para la Consolidación de la Democracia, señaló el camino, proponiendo reformas a la Parte Orgánica de la Constitución Nacional que respetando la evolución histórico institucional del sistema presidencialista argentino, incorporase elementos del parlamentarismo que ayudaran a mejorar su funcionamiento, estableciendo mecanismos de colaboración y control interórganos aptos para un funcionamiento eficiente y eficaz del sistema.

En igual sentido, tanto Carlos Nino como Giovanni Sartori, aconseja no la sustitución lisa y llana del sistema presidencialista en países donde el mismo se encuentra tan firmemente arraigado, sino la combinación de los mejores elementos de los distintos elementos, compatibilizándolos y adecuándolos a la realidad de cada país.

Porque en este punto corresponde examinar si la crisis de gobernabilidad del sistema presidencialista obedece a su inviabilidad intrínseca, o a factores complejos determinados también por la cultura política y el comportamiento de los actores que en la práctica hacen funcionar las reglas institucionales.

Las modificaciones que introduce esta Reforma consisten fundamentalmente en la incorporación de un Jefe de Gabinete de Ministros, cuyas competencias y rol institucional constituyen indudablemente una novedad en la institucionalizar argentina en cuanto a la concepción tradicional del órgano poder ejecutivo, porque si bien no puede decirse que se elimina el presidencialismo, lo cierto es que con la incorporación de esa figura se introducen elementos embrionarios del parlamentarismo que atenúan sensiblemente a aquél y morigeran sus principales deficiencias.

Por esta reforma, el Capítulo Cuarto de la Sección Segunda. de la Segunda Parte de nuestra Constitución, pasa a denominarse: " Del Jefe de Gabinete y demás Ministros del Poder Ejecutivo".

Esta nueva figura del Jefe de Gabinete constituye una de las más importantes modificaciones a nuestro sistema político, porque la presencia de este nuevo órgano del Poder Ejecutivo permitirá eficientizar la gestión, profesionalizando la actividad de la Administración Pública y desconcentrando tareas en ese ámbito.

El Jefe de gabinete ejercerá la Administración general del país, en sentido amplio, es decir, la gestión de los intereses públicos, sustrayéndose a las funciones del Presidente la gestión burocrática, que estará a cargo de ese nuevo Jefe de la Administración Pública, quedando para el Presidente el ejercicio de los actos gubernativos o políticos.

Compete al Jefe de Gabinete " expedir actos y reglamentos" de la Administración Pública y aquellas que le delegue el Presidente, y la designación de todos los empleados de la administración cuyo nombramiento no corresponda privativamente al Presidente.

Tendrá la responsabilidad política ante el Congreso de la Nación, y funcionará como nexo entre este y el Poder Ejecutivo, ya que será el responsable de la presentación de una memoria detallada del estado de la Nación y de producir los informes y explicaciones que las Cámaras soliciten al Poder Ejecutivo.

Refrenda los decretos que dicte el Poder ejecutivo, (art. 87 inc. 8) y especialmente refrendar los decretos que ejercen facultades delegadas por el Congreso (art. 66) . Estos decretos , y no el referendo, quedan sujetos al control de la Comisión Bicameral Permanente.

En ejercicio del control interno se establece la intervención necesaria del Jefe de Gabinete y de los demás Ministros para la decisión y refrendo de los decretos de necesidad y urgencia y de promulgación parcial de leyes. En el procedimiento de estos decretos se impone al Jefe de Gabinete el deber funcional de someterlos, dentro del plazo de diez días a partir de su dictado, a consideración de la Comisión Bicameral Permanente, la que a su vez debe despacharlo para su tratamiento expreso por el plenario de cada Cámara inmediatamente de recibidos.

En el marco de su rol de nexo entre ambos poderes, el Jefe de Gabinete deberá concurrir al Congreso mensualmente por los menos, alternativamente a cada Cámara, para informar el estado de la Nación, sin perjuicio de las facultades de interpelación y pedidos de informes que corresponde al Congreso conforme al art. 63. Además se incorpora la posibilidad de que el Jefe de Gabinete sea interpelado por el Congreso para el tratamiento de una moción de censura que para su procedencia requiere la mayoría absoluta de cualquiera de las Cámaras y para su remoción se requerirá el voto de la mayoría absoluta de los miembros de cada una de las Cámaras. (art. 87 bis).

Este instituto de la moción de censura constituye indudablemente un mecanismo de fundamental importancia para el control por parte del Congreso, ya que implica una ingerencia del Parlamento, sobre la marcha del Poder ejecutivo, en sentido amplio, incluyendo en este concepto a los ministros aunque no se exija su aprobación previa para designar al Jefe de Gabinete.

Lo expuesto demuestra que objetivamente se ha atenuado el sistema presidencialista, no solo por la importante reducción de las actuales atribuciones del Presidente, sino también porque se incorporan mecanismos de colaboración y comunicación del Poder Ejecutivo con el Congreso, que harán más fluidas la relación interpodere.

Además debe destacarse que este nuevo órgano, el Jefe de Gabinete, es una creación de la Constitución y tiene funciones y atribuciones propias y exclusivas asignadas por la misma Constitución, sin perjuicio de que pueda, además, cumplir con aquellas que el Presidente le delegue por razones operativas o funcionales del Poder Ejecutivo.

Convención Nacional Constituyente

No estaría conforme conmigo , sino expresara mi convencimiento de que estas normas son un envase, un continente, cuya importancia habrá de verificarse en el dinamismo de la política, que permitirán a cada Jefe de Gabinete imprimir su propio sello conforme a la situación que le toque vivir. En épocas de tranquilidad y estabilidad su función será más "administrativa"; en épocas difíciles, inestables, contribuirá a construir gobiernos de coalición, acuerdos entre partidos , y escenarios de participación de mayor extensión de los que hemos conocido los argentinos.

Esta nueva ingeniería política propende al progreso institucional , estableciendo relaciones interpoderes basadas en la coordinación y el equilibrio , que contribuyan a la consolidación y profundización de la Democracia Social en la Argentina.

ARTICULO 80 DE LA CONSTITUCION NACIONAL - JURAMENTO - INFORME DEL CONVENCIONAL MIGUEL A. ORTIZ PELLEGRINI

(Agradezco la colaboración de la profesora adjunta de mi Cátedra de la Facultad de Derecho y Ciencias sociales de Córdoba, Lic. Esther Susana Borgarello)

Desglosando el art. 80, hay dos aspectos a tener en cuenta: Juramento y creencias religiosas.

Juramento: Según la Real Academia Española es "afirmación o negación de una cosa, poniendo por testigo a Dios o en sí mismo o en sus criaturas".

Creencias: conforme a la Real Academia Española es "firme asentimiento y conformidad de una cosa, completo crédito que se presta a un hecho o noticia como seguros o ciertos. Religión. Secta.

Aclarados los conceptos centrales, comenzaremos a analizar los mismos en el texto normativo.

I. El nuevo art. 80 dice "respetando sus creencias religiosas", este párrafo implica un concepto no agnóstico y que se adecua a la invocación del Preámbulo "invocando la protección de Dios, fuente de toda razón y justicia". Es una conceptualización teísta, entendiendo por tal la creencia en un Dios creador y conservador del mundo. Este espíritu religioso de nuestra Constitución decimonónica permanece inalterable, lo que se adecua es el concepto exclusivamente católico contenido en el art. 76 y 80 de la Constitución Nacional de 1853/1860; que no coincide con la intención amplia de nuestro Preámbulo, "para todos los hombres del mundo que quieran habitar el suelo argentino" y el art. 14 "todos los habitantes de la Nación gozan de los siguientes derechos conforme a las leyes que reglamenten su ejercicio ... de profesar libremente su culto ...".

En una república representativa conformada hoy en gran parte por todos esos inmigrantes que vieron en nuestro país la tierra promisoría, es fundamental la adecuación de la fórmula del juramento.

El lema de Alberdi era "en América, gobernar es poblar" y así se hizo, al respecto el Congreso recibía amplias facultades para alentar la inmigración. En 1857 la población era de 1,1 millón de habitantes aproximadamente; el censo del año 1895 señalaba 3.995.000 habitantes, el de 1914: 7.885.000. En la década de 1850/60 el balance anual de inmigrantes fue de menos de 5.000, entre 1880/89 el promedio anual fue de 50.000 y en 1889 excede los 200.000 (D. Rock Argentina 1516-1987, pág. 182). En 1914 el 80% de la población comprendía a los inmigrantes y descendientes de la inmigración desde la 2a. mitad del siglo XIX (D. Rock, pág. 221).

El país se pobló con todos los credos y al ser una república representativa los descendientes de esos inmigrantes plenamente argentinos se sienten con iguales derechos a comandar los destinos de la Nación; la no pertenencia al culto católico, puede impedirles hacerlo?

El plan inmigratorio de Alberdi estaba en íntima conexión con la libertad de cultos, la hospitalidad debe pues aplicarse también a aquellos descendientes de extranjeros que conforman la argentinidad y que tienen todo el derecho de aspirar dirigir los designios de la república, república que conformamos en su gran mayoría descendientes de extranjeros. Las leyes del país, en tanto, a lo largo de más de un siglo se fueron adecuando a esta realidad de

Convención Nacional Constituyente

multicreencias. Así la ley de Matrimonio Civil N° 2392 del 2 de noviembre de 1888, la Ley N° 1565 del 25 de octubre de 1884 que seculariza los Registros Civiles y la Ley N° 23515 de disolución del vínculo conyugal de setiembre de 1985. Atrás quedó también el patronato, en 1966 a través del Concordato aprobado por Ley 17032, el art. 86 en sus incisos 9 y 10 quedaron sin aplicación por mutación in re.

Es hora de la adecuación de estos preceptos (art. 76 y 80), el decurso de los tiempos lo exige. Por otra parte, el Pacto de San José de Costa Rica aprobado por Ley 23054 de marzo de 1984 establece en su art. 23:

"1. Todos los ciudadanos deben gozar de los siguientes derechos y oportunidades:

- a) de participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos;
- b) de votar y ser elegidos en elecciones periódicas auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores, y
- c) de tener acceso en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país.

2. La ley puede reglamentar el ejercicio de los derechos y oportunidades a que se refiere el inciso anterior, exclusivamente por razones de edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o condena por juez competente en proceso penal."

Como se desprende del artículo, no se autoriza la limitación por razón de religión, en consonancia con el art. 1º, inc. 1 que obliga a los Estados parte a respetar los derechos "... sin discriminación alguna por motivos de ... religión ..."

Por ello la necesidad de esta modificación de los arts. 76 y 80 de la C.N., ya que creemos que la fórmula de juramento debe quedar librada al respeto a las creencias religiosas del mandatario electo. En su defecto, coloca al funcionario en una disyuntiva: o no jura por lo que la Constitución manda, siendo coherente con sus principios, o jura como mero formalismo para ser congruente con lo normado por la CN transgrediendo sus principios y convicciones íntimas.

En nuestra historia cordobesa tenemos dos casos de mandatarios que estuvieron en esta dura encrucijada y optaron por sus propias convicciones obligándose al respeto de lo que la fórmula juramental exigía. Uno de ellos es el Dr. José Figueroa Alcorta, Gobernador de Córdoba en 1895, (años más tarde Presidente de la República) conocido militante anticlerical que al prestar juramento el 17 de mayo de ese año (1895) expresó: "Establecidas las relaciones de la Iglesia y el Estado por disposición constitucional que declara religión de la Provincia la religión católica, mi deber político que cumpliré estrictamente, es prestar al culto católico toda la protección y el respeto que constitucionalmente le están acordados". "Los principios liberales que informan mi credo religioso, no han de ser óbice al fiel cumplimiento de este deber, tanto más cuanto su ejercicio no excluye el respeto y garantía del Estado por todos los demás cultos y manifestaciones de la ciencia y conciencia humana que no repugnen a la razón o a la moral.

Pero entiendo, que bajo el régimen de nuestras instituciones no le es dado al mandatario público imprimir a la dirección que le está confiada, el sello de sus ideas personales, sino en tanto esas ideas no contraríen los preceptos fundamentales de esta Constitución y esta proposición que en general traduce mi profundo respeto por la ley en el caso especial a que me refiero".

El otro caso es el del Dr. Amadeo Sabattini, quien jura por la Patria y el Honor un 17 de mayo de 1936 al asumir como Gobernador electo ante la Honorable Asamblea Legislativa. Si bien, como aclara su hija Ileana Sabattini, Convencional Constituyente Provincial de Córdoba en 1987, había sido educado por padres salesianos, creía en un Dios pero no como obligación para todos los argentinos y mucho menos como estandarte para ser usado, porque los valores religiosos pertenecen a lo más íntimo. Se dijo que al no haber jurado por la fórmula establecida en el art. 111 de la Constitución de Córdoba, no era Gobernador de jure, como una ironía ya que fue una de las elecciones más libres y honestas que la Nación pudo tener en aquella "década infame".

Convención Nacional Constituyente

Consideramos que nos puede colocar a un mandatario en una encrucijada que lo obligue a repulsar sus convicciones.

El Concilio Vaticano II en la declaración sobre la libertad religiosa, establece que "la protección del derecho a la libertad religiosa concierne a los ciudadanos, a los grupos sociales, a los poderes civiles como la Iglesia y otras comunidades religiosas. El Poder Público debe asumir eficazmente la protección de la libertad religiosa de todos los ciudadanos, no siendo lícito al Estado imponer la profesión o la negación de un determinado credo religioso ni hacer discriminaciones por razones de fe". Sectores de la Iglesia Católica argentina toman también posición al respecto, expresando en la editorial de la revista Criterio, de conocida militancia católica (10 de junio de 1993 N° 2113), titulada "La Iglesia y la Reforma Constitucional", donde señala que la norma de la C.N. que exige que el Presidente y el Vice Presidente de la Nación pertenezcan a la comunión católica es un "requisito discriminatorio" que debe ser suprimido, y continúa "haríamos mal los católicos en defender un supuesto privilegio que ya no tiene razón de ser. Esa cláusula no ha impedido que hubiese presidentes bautizados en la Iglesia Católica pero excomulgados".

Podemos recordar sin más que en 1886 durante la Presidencia de Roca se expulsa al Nuncio Apostólico Monseñor Mattered quedando rotas las relaciones con la Santa Sede hasta 1900; o las tensas relaciones entre el Gobierno de Perón y la Iglesia Católica a partir de noviembre de 1954 y la decisión crucial de Perón de organizar una campaña declarada contra algunos de sus miembros (Potash).

Lo que importa no es que las normas exijan una pertenencia nominal o una confesión religiosa determinada, sino que haya buenos ciudadanos y si son buenos católicos, mejor; que dediquen su empeño y su vida al servicio del bien común".

II. El juramento cuya definición la hemos aclarado ut supra implica una fórmula ritual, la solemne adhesión a los valores de la comunidad en un compromiso que subsume la integridad ética de la persona empeñando su honorabilidad y sus creencias.

El juramento tiene un contenido milenario respondiendo a una expresión de conciencia. En la antigua España los magistrados municipales juraban ante el pueblo y por Júpiter. En el medioevo a través del juramento se ligaban gobernante y comunidad en un pacto: "nos que valemos tanto como vos, pero juntos más que vos, os prometemos fidelidad y lealtad, en tanto y en cuanto respetéis, éstos nuestros fueros". Si el Rey violaba el pacto éste se rompía y surgía la posibilidad de resistencia al tirano. Miguel de Cervantes Saavedra, hace jurar a Don Quijote puesta su mano sobre la espada y alzando los ojos al cielo: "Yo hago juramento al Creador de todas las cosas y a los Santos Cuatro Evangelios". Y Calderón de la Barca en El Alcalde de Zalamea coloca en boca de Crespo la fórmula "juro a Dios". El Cid también pidió juramento al Rey Alfonso que no tuvo parte - ni por mandato ni por consejo - en la muerte de su hermano Don Sancho.

Con el absolutismo la idea del juramento se eclipsa pero al renacer la teoría pactista a fines del Siglo XVIII y principios del XIX se retoma el ritual del juramento de fidelidad del gobernante. Ya no de la comunidad, pues ésta lo ha prestado previamente a la Constitución. El juramento cobra un importantísimo valor jurídico uniéndose al derecho con las creencias profundas e íntimas que comprometen la conciencia y la integridad moral de una persona.

Si hacemos un "racconto" de la fórmula juramental, en los antecedentes de nuestra historia constitucional argentina, observamos una permanente adhesión a la religión católica apostólica romana, que se plasma en la C.N. de 1853/60 y que consideramos ya obsoleta e ilegítima por las razones expresadas precedentemente. Pero veamos las fórmulas de juramento:

- En el Estatuto Provisional para dirección y administración del Estado dado por la Junta de Observación en 5 de mayo de 1815, se dispone respecto del Director del Estado (Sec. 2a., cap. 1, art. 1º, inc. X) el juramento que deberá prestar al ingreso a su cargo en estos términos: "Yo, N., juro por Dios Nuestro Señor y estos Santos Evangelios que desempeñaré fiel y legalmente el cargo de Director del Estado para el que he sido elegido; que cesaré en el mando luego que me sea requerido por la Junta de Observación y Exmo. Ayuntamiento; que observaré el reglamento provisional formado por dicha Junta establecida por la libertad del pueblo; que defenderé la Patria y sus derechos de cualquier agresión; si así lo hiciere, Dios me ayude y si no El y la Patria me hagan cargo".

Convención Nacional Constituyente

- En el Estatuto Provisional del 3 de diciembre de 1817 el Poder Ejecutivo, Director del Estado, presta el siguiente juramento al tomar posesión de su cargo (sec. III, cap. I, art. I, inc. VIII): "Yo, N., juro por Dios Nuestro Señor y estos Santos Evangelios, que desempeñaré fiel y legalmente el cargo de Director Supremo del Estado, para el que he sido nombrado: que obedeceré el Reglamento Provisional dado por el Soberano Congreso en 3 de diciembre de 1817. Que protegeré la religión católica apostólica romana, celando su respeto y observancia: que defenderé el territorio de las Provincias de la Unión y sus derechos contra toda agresión enemiga, adoptando cuanta medida crea conveniente para conservarlos en toda su integridad, libertad e independencia: cesaré en el mando luego que me sea ordenado por el Soberano Congreso. Si así lo hiciere, Dios me ayude y si no El y la Patria me demanden".

- En la Constitución de Provincias Unidas del 22 de abril de 1819 se dispone la manera de jurar el Poder Ejecutivo: "Yo, N.N., juro por Dios Nuestro Señor y estos Santos Evangelios que desempeñaré fielmente el cargo de Director que se me confía: que cumpliré y haré cumplir la Constitución del Estado; protegeré la religión católica; y conservaré la libertad e independencia del territorio de la Unión". (Sec. 3a., cap. 1).

- En la Constitución de 1826 se dispone el juramento del Poder Ejecutivo - Presidente de la República Argentina - (sec. V, art. 70) en los siguientes términos: "Yo, N., juro por Dios Nuestro Señor y por estos Santos Evangelios, que desempeñaré debidamente el cargo de Presidente que se me confía: que protegeré la religión católica, conservaré la integridad e independencia de la República y observaré fielmente la Constitución". Si bien por art. 69 no se exige su pertenencia a la religión católica, se induce por el juramento que debe pertenecer a ésta. Lo mismo ocurre con la Constitución de 1819 en su art. LVII que no exige pertenencia, ésta sí ya la observamos en la Constitución de 1853, art. 73 luego 76 por la reforma de 1860.

- Ya en nuestro presente observamos que las constituciones provinciales reformadas a partir de la década del '80 con el advenimiento y recuperación de nuestra democracia, muchas de ellas adecuaron la fórmula de juramento a esta realidad y aún de multiconfesionales que no por muchas y milenarias dejan de comprometer en ese ritual íntimo y personal, la integridad y conciencia de la persona en su trascendencia con lo divino. Así Entre Ríos dispone que se jure "por la Patria y sus creencias y principios"; Neuquén "por la Patria y en los términos que dicte su conciencia"; Córdoba: "por la Patria y las creencias religiosas que tuvieren".

- En el ámbito internacional observamos que la Constitución Política colombiana en su art. 192 establece como fórmula juramental para el Presidente de la República la siguiente: "Juro a Dios y prometo al pueblo cumplir fielmente la Constitución y las leyes de Colombia".

Por todo lo expuesto, consideramos que la nueva fórmula propuesta para el art. 80 y en relación directa al nuevo art. 76 es la más apropiada, ya que la misma reconoce la existencia de un concreto fenómeno religioso en la sociedad argentina, se defiende así el profundo sentido del juramento y se rescata la libertad religiosa.

En síntesis, el respeto a las creencias de cada uno es un derecho natural. La religión verdadera no es lo que una ley o una constitución decreta sino lo que la propia conciencia de cada persona establece.

Nadie ofende ni agravia ejerciendo su culto mientras no ofenda a la moral o al orden público.

NUCLEO DE COINCIDENCIAS BASICAS - PUNTO D

ARTICULOS 46 Y 48 DE LA CONSTITUCION NACIONAL (Elección directa , acortamientos de mandatos e incorporación del tercer senador).

El tema de la elección directa de los senadores reconoce como antecedentes las reformas de 1949 y la de 1972.

La primera, en su artículo 47, prescribía : "El Senado se compondrá de dos senadores por cada provincia y dos por la Capital, elegidos directamente por el Pueblo. Cada senador tendrá un voto."

Convención Nacional Constituyente

Por su parte, la Comisión Asesora para el Estudio de la Reforma Institucional, durante el gobierno de facto de 1972, establecía : Artículo 46 : " El Senado se compondrá de tres senadores de cada provincia y tres de la Capital Federal, elegidos en forma directa por el Pueblo de cada una de ellas, en la oportunidad prevista en el artículo 81. Dos le corresponderán a la mayoría y uno a la primera minoría. Cada senador tendrá un voto."

Como enseña ZARINI, al referirse a la Bicameralidad del Congreso de la Nación : "Nuestra estructura federal, como lo declara el artículo 1º de la Constitución Nacional, implica una síntesis conciliadora del interés nacional y de los intereses de las provincias. Una, refleja la unidad del Estado Nacional representando proporcionalmente a la población, y la otra es la expresión de las autonomías provinciales consideradas en su individualidad y en un plano de igualdad, sin tener en cuenta su población ni su extensión."

Es decir que el Senado refleja en su composición su propia naturaleza que es la representación igualitaria de las provincias, y tiene por función institucional ser el órgano representativo del federalismo y de la defensa de las autonomías provinciales.

Para la concepción imperante en la época de la Organización Nacional, el Senado tenía por misión: " ser la Cámara moderadora y conservadora de las ideas y la tradición legislativa". Resulta comprensible, entonces la elección indirecta realizada por intermedio de las Legislaturas provinciales o del Colegio Electoral en la Capital Federal, pero en la actualidad no parece razonable discutir sobre las ventajas de la elección directa, a la luz de la experiencia histórica y de la creciente demanda de la sociedad en el sentido de elegir directamente a quienes van a representar los intereses de su provincia. Pero además, la elección directa asegura una mayor lealtad en la representación de los intereses de ese electorado, que exige de sus senadores que representen cabal y eficazmente esos intereses y que ejerzan adecuadamente su función de control.

Por último, en cuanto a la naturaleza y carácter de la representación que compete a los senadores desde el punto de vista de que estos representan a las provincias como entidades políticas autónomas y no al pueblo de esas provincias, es imprescindible destacar que la elección directa, lejos de afectar esa representación, la legitima y refuerza, porque lo único que cambia es el cuerpo que designa al senador, que dejan de ser los representantes del Pueblo que componen las Legislaturas provinciales y pasa a ser directamente el cuerpo electoral, es decir, la soberanía popular misma quien se manifiesta expresa y directamente por tal o cual candidato.

En cuanto a la reducción de los mandatos, a partir de los que resulten electos con este nuevo sistema, la disminución al período que se establece es proporcional a la practicada al mandato del Poder Ejecutivo, es decir un tercio del mandato que fija la Constitución vigente.

El mandato de nueve años que establece el art. 48 vigente, se inspira también en la concepción predominante en la época de sanción de nuestra Constitución que era la de: "conferir sosiego a quien desempeña el cargo, desembarazándolo de urgencias electorales, de pujas de reelección, y convertir al Senado en un órgano moderador y conservador de las ideas y tradición legislativa".

Esta reforma se funda en que en la actualidad no alcanza con la mera periodicidad de los mandatos para cumplir el precepto republicano, cuando esos períodos son tan prolongados que prácticamente tornan ilusoria la posibilidad de controlar la gestión del representante y de rectificar el mandato conferido, para lo cual es necesario establecer lapsos menores que permitan al pueblo, en caso de encontrar satisfactoria la gestión ratificar el mandato a través del sistema de elección directa y la posibilidad de reelección indefinida.

La incorporación del tercer senador que corresponderá a la minoría, obedece al propósito de ampliar el espectro político que compone el Senado y enriquecer el debate en su seno porque el actual sistema de lista completa genera la posibilidad cierta de que el cuerpo quede integrado por representantes de un solo color político, lo que no se compadece con la función republicana de controlar al poder y además desalienta la discusión amplia de los más importantes asuntos de la Nación desde ópticas diversas.

La representación proporcional de la primera minoría de cada provincia, por el contrario, fortalece el sistema

Convención Nacional Constituyente

republicano y consolida el carácter de cámara representativa de los intereses provinciales no solamente desde el punto de vista de la mayoría gobernante sino también desde la opinión de otra fuerza representativa de esa provincia.

Asimismo, la presencia en el Senado de este representante de la minoría promueve la discusión pluralista y la competencia de los partidos políticos en cada provincia por ser los mejores intérpretes y representantes de los intereses de esa comunidad.

Al respetarse la igualdad de representación de los estados provinciales para mantener el criterio de que tengan igual influencia a la hora de las decisiones, este tercer senador no altera el sentido de este cuerpo del Congreso.

Pero para comprender mejor los fundamentos que dieron origen a la actual cantidad de dos senadores por provincia, así como la importancia de incorporar otras opiniones a la discusión, vale la pena recordar lo que sobre el punto informa Joaquín V. González en su Manual de la Constitución Argentina: "... Siendo su representación la de las provincias en su capacidad colectiva, al tener cada una un senador, era exponerse a carecer de representación en muchos casos indispensables de ausencia o impedimento y al fijar dos se ha tenido en cuenta salvar este inconveniente y no formar una cámara muy numerosa ni muy pequeña, porque en el primer caso habría adquirido las mismas características que la Cámara de Diputados y en el segundo, no habría reunido suficientes elementos de juicio y discusión sobre las necesidades de todo el país".

La última cuestión es la referida al sistema adoptado en la cláusula transitoria para regular la transición del régimen vigente al nuevo sistema; en el marco de lo autorizado en la ley que declara la necesidad de la reforma y establece sus alcances, (Ley 24.309 - Punto D).

Así, en el art. 2º, punto D, inc. a), la ley 24.309 establece la vigencia inmediata de esta reforma a partir de 1995, mediante la incorporación del tercer senador garantizando la representación de la primera minoría.

En el mismo artículo, punto D, inc. b) la ley determina la forma de implementación de estos objetivos en dos sub-incisos. El primero de ellos dispone que la cláusula transitoria deberá respetar los mandatos existentes. Aquí aparece el primer límite, y en el segundo sub-inciso, indica el sistema para poner en práctica la decisión de incorporar al tercer senador por la minoría a partir de 1995, designando como cuerpos electores a tal fin a los "órganos previstos en el art. 46 de la C.N. texto de 1853 cuidando que las designaciones, consideradas en su totalidad, otorguen representación a la primera minoría de la Legislatura o del cuerpo electoral, según sea el caso".

En este contexto, la cláusula transitoria establecida por la Comisión, determina que: 1º) Los actuales senadores nacionales desempeñarán su cargo hasta que finalice el mandato que les corresponde, en cumplimiento del primer límite fijado en el sub-inciso 1) del inc. b) del punto D al que hemos hecho referencia.

2º) Para la renovación parcial del Senado del año 1995 por la finalización del mandato de los que fueron elegidos en 1986, la designación de un tercer senador por distrito, designado por cada Legislatura, conforme al segundo sub-inciso citado, que indica que la elección se hará: "por los órganos previstos en el art. 46 de la C.N. texto de 1853". Asimismo, se establece que al proceder a la elección los cuerpos legislativos provinciales deberán efectuarla de tal modo que correspondan dos bancas al partido mayoritario en esa Legislatura, y la tercera banca al partido que le siga en número de miembros en ese cuerpo. Para el caso de empate, se establece que la designación favorezca al partido que haya obtenido mayor cantidad de votos en la elección legislativa inmediatamente anterior.

Es decir, que también para esta transición, y en congruencia con la constitucionalización de los partidos políticos ya aprobada por esta Convención, la competencia para proponer candidatos a cargos electivos corresponde exclusivamente a los partidos políticos o alianzas electorales.

El tercer párrafo de la cláusula transitoria prescribe que se aplicarán estas mismas reglas de designación para la renovación de los senadores cuyo mandato vence en 1998 y para los casos en que sea necesario el reemplazo de los senadores cuyas bancas quedaran vacantes por alguna de las causales previstas en el artículo 54, que establece que debe procederse a la designación del reemplazante en forma inmediata. En este caso, el reemplazante corresponderá al partido que tenga mayor número de miembros en la Legislatura respectiva al momento de la vacancia, salvo que ello

Convención Nacional Constituyente

importe que la representación provincial quede integrada por senadores de la misma fuerza política, porque ello violaría la representación proporcional .

En el cuarto párrafo se establece una regulación diferencial para el caso de la ciudad de Buenos Aires, porque al carecer ésta nueva unidad política de Legislatura y habiéndose agotado el mandato del Colegio Electoral que designara al último senador por ese distrito precisamente por haber cumplido su finalidad, para cumplir el objetivo de vigencia inmediata de la reforma en cuanto a la incorporación del tercer senador a partir de 1995 hubiera sido necesario llamar a elecciones de un nuevo Colegio Electoral, lo que carece de sentido porque precisamente en el año 1995 a partir de su nuevo status, el electorado de la ciudad de Buenos Aires elegirá directamente sus autoridades y entonces resulta más apropiado en este caso proceder a la elección directa también del Senador en 1995. A partir de 1988, cuando Buenos Aires ya tenga Legislatura, será este cuerpo quien designe a los senadores que corresponda, hasta que comience a regir para todos los distritos el sistema de elección directa desde el año 2001.

El quinto párrafo de esta cláusula transitoria fija el plazo para la elección del Senador, que será de sesenta días de anticipación como mínimo, pero nunca mayor de noventa, para evitar situaciones en la que algunos candidatos aprovechando la mayoría que detentaban en ese momento en la Legislatura de su provincia, se hicieron designar con antelación de hasta un año existiendo otro mandato vigente.

El sexto párrafo ratifica lo precedentemente expresado en punto a la exclusividad de los partidos políticos o alianzas electorales para proponer candidatos a cargos electivos.

El séptimo párrafo determina que en cada elección de senador deberá designarse también el suplente respectivo para los casos de vacancia del art. 54, establecido en esta cláusula transitoria en concordancia con la legislación electoral y de partidos políticos vigente.

La última disposición de la cláusula transitoria fija el año 2001 como fecha de vencimiento de todos los mandatos, al efecto de que a partir de ese año comience a regir en plenitud el sistema de elección directa de tres senadores, dos por la mayoría electoral en cada provincia y el tercero por la minoría que le sigue en cantidad de votos.

Las dificultades para establecer este régimen de transición derivaron de la imposibilidad de cumplir los dos objetivos en forma inmediata: la elección directa y la incorporación del tercer senador a partir de 1995. Por ello el régimen establecido elabora reglas para la transición en el marco, como se ha expresado anteriormente, de las limitaciones impuestas en la ley declarativa de la necesidad de la reforma N° 24.309.

Antes de concluir debo dejar expresada mi posición en el sentido de aproximar lo más posible en el tiempo la elección directa de los senadores, como dejé manifestado en la discusión en comisión, pero se ha adoptado este sistema para no contradecir la voluntad del Congreso expresada en la ley N° 24.309, lo que podría viciar este aspecto de la reforma (art. 6, ley 24.309), por lo cual dejo expresada mi opinión sobre este punto en este informe.

ARTICULO 81 A 85 C.N.

NUCLEO DE COINCIDENCIAS BASICAS - PUNTO E

(Agradezco la colaboración de la profesora adjunta de mi Cátedra en la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba, Lic. Esther Susana Borgarello)

SISTEMA DE ELECCION DEL PODER EJECUTIVO NACIONAL

Conceptos previos a delimitar:

Directamente: de directo: que no se detiene en puntos medios. Inmediato.

Pueblo: Conjunto de personas de una región o país. Conjunto de habitantes de una Nación.

Vuelta: Repetición de una cosa. Vez.

Convención Nacional Constituyente

Doble : Dícese de lo que va acompañado de algo semejante y de iguales resultados.

Fórmula: Expresión concreta de avenencia. Modo fijado de explicar o ejecutar algo con palabras determinadas.

Elección: Nombramiento , generalmente por votos , para algún cargo.

Es una técnica de designación con un procedimiento determinado (lo que permite distinguirla de otros, como la guerra, sorteo, derecho de primogenitura, etc.) Implica selección y libertad de elección, poder elegir libremente entre al menos dos ofertas. Si no se da esa posibilidad no se puede hablar de elección en sentido ontológico (como selección y libertad de elección).

1. Visión Histórica- Elección Directa.

Nuestra Constitución de 1853 adoptó el modelo norteamericano de elección indirecta de segundo grado, por medio de " un colegio de electores". Se negó al pueblo el derecho de designar directamente al Gobierno Nacional; se le negó ese derecho por cuanto la elección presidencial se confiaba a un órgano especial y extraordinario de la soberanía, llamado colegio de electores, cuyos componentes, los da cada Estado, reuniríanse simultáneamente en sus capitales respectivas el día fijado por la ley de la materia.

Este sistema demuestra, mejor que cualquier otro dato, cuanto desconfiaban los convencionales de 1787 de la capacidad del pueblo para regir sus destinos sin restricciones de ningún género - Conf. Gonzalez Calderón, pág. 338-. Se desconfiaba de la voluntad del pueblo; la Junta de electores era un "filtro" de esa voluntad popular.

El Presidente ideal, independiente, alejado de las tendencias políticas que idearon los constituyentes de 1787 y tomado por los nuestros de 1853, pronto se frustró, el concepto aristocratizante se perdió, y con la llegada de la democracia, el voto se universaliza y los partidos políticos se convierten en canales de participación, ordenan la voluntad popular y son las vías de su expresión . Hoy cuando el ciudadano vota para electores, tiene en cuenta:

- 1) Que esos electores - por los que vota- pertenecen a un partido político.
- 2) Que debe optar por un partido y por lo tanto votar a los electores de ese partido.
- 3) Que cada partido anticipa su fórmula de candidatos al electorado.
- 4) Se presupone que esos electores van a sostener la candidatura de la fórmula anticipada.

Ahora bien, reunido el Colegio Electoral, pueden ocurrir dos situaciones: que un partido logre el número propio de electores, o no ; en este último caso se abre la posibilidad de que el cuerpo de electores pueda elegir de otra manera, no ajustándose a las fórmulas ya propuestas, o mezclando los integrantes de diversas fórmulas.

La elección directa evita la situación analizada precedentemente , permite al ciudadano la relación directa de su voto con el candidato preseleccionado por el partido de su opción, evitándose el doble filtro (de partido político y colegio de electores) y las sorpresas de la ciudadanía ante la posibilidad que ningún candidato obtenga la mayoría absoluta y deba llegarse a "componendas", no previstas originalmente.

Por otra parte , el sistema de doble vuelta permite o autoriza acuerdos para obtener el poder (los partidos con menos caudal de votos pueden impulsar a sus afiliados o adeptos a votar por tal o cual fórmula) pero el ciudadano conoce la fórmula y vota directamente,(sin necesidad de intermediarios) la relación es directa sufragio-lider.

2. Antecedentes Nacionales en materia de elección directa

Encontramos dos antecedentes nacionales en nuestra historia:

- 1) Durante la vigencia de la Constitución de 1949, aplicándose a las elecciones presidenciales de Noviembre de 1951 y en Abril de 1954 para la elección de Vicepresidente por la muerte de Hortensio Quijano.
- 2) El Estatuto Fundamental del 24 de Agosto de 1972 que estableció el sistema de elección presidencial directa a doble vuelta, que se aplicó en las elecciones del 11 de Marzo y el 23 de Septiembre de 1973.

Las veintitrés provincias argentinas establecen actualmente el sistema de elección directa: Santa Fe: art. 70 ; Tucumán : art. 83 ; Entre Ríos : art.49 ; Corrientes : doble vuelta y elección directa : arts. 108, 109, 110, 111, y 113 ; Santiago del Estero : art. 130 ; Catamarca : art. 143 ; La Rioja : art. 117 ; San Juan : art. 175 ; San Luis : art. 172 ; Salta : art. 139 ; Jujuy : art. 126 ; Buenos Aires : art. 121 ; Córdoba : art. 140 ; Chaco : el art. 86 inc. 4º lo difiere a una ley ; La Pampa : art. 66 ; Neuquén : art 122 ; Río Negro : art. 173 ; Chubut : art. 139 ; Santa Cruz : art. 113 ; Misiones : art. 107 ; Formosa : art. 135 ; y Tierra del Fuego : art. 125.

3. Ballottage

3.1. Antecedentes Provinciales.

Constitución de la Provincia de Corrientes : arts. 108, 109, 110, y 113.

Convención Nacional Constituyente

3.2 Antecedentes Nacionales

El llamado Estatuto Fundamental del 24 de Agosto de 1972 que reformó transitoriamente la Constitución Nacional, en el art. 81 estableció : " el Presidente y Vicepresidente serán elegidos simultánea y directamente por el pueblo de la Nación ... se proclamarán electos los candidatos que obtuvieran la mayoría absoluta de los votos válidos emitidos. La ley determinará el procedimiento a seguir si ninguno alcanzare esa mayoría , observándose el principio de elección directa."

La llamada Ley 19.945 , título V, art. 125, reglamenta el sistema de doble vuelta .

3.3. Antecedentes Internacionales

Podemos mencionar las siguientes constituciones :

- Portugal

art. 129 . Sistema electoral:

" 1) Será elegido Presidente de la República el candidato que obtuviere más de la mitad de los votos válidamente emitidos, no considerándose como tales los votos en blanco.

2) Si ninguno de los candidatos obtuviere ese número de votos, se procederá a un segundo sufragio en el vigésimo primer día subsiguiente a la primera votación.

3) A este sufragio concurrirán apenas los dos candidatos más votados que no tengan retirada la candidatura."

- Brasil

art. 77 : " La elección del Presidente y del Vicepresidente de la República se realizará simultáneamente noventa días antes del final del mandato presidencial vigente.

1- La elección del Presidente de la República importará la del Vicepresidente con el registrado .

2- Será considerado electo presidente el candidato que, presentado por un partido político, obtuviere la mayoría absoluta de los votos, no computándose los en blanco ni los nulos.

3- Si ningún candidato alcanzare mayoría absoluta en la primera votación, se hará una nueva elección en el plazo de hasta veinte días después de la proclamación del resultado, concurriendo los dos candidatos más votados y considerándose electo aquel que obtuviera la mayoría de los votos válidos.

4- Si , antes de realizado el segundo turno, ocurriese la muerte, desistimiento o impedimento legal del candidato, se convocará dentro de los remanentes el de mayor votación.

5- Si, en la hipótesis de los párrafos anteriores, quedaren en segundo lugar, más de un candidato con la misma votación, se elegirá al de mayor edad."

- Colombia

art. 190: " El Presidente de la República será elegido para un período de cuatro años , por la mitad más uno de los votos que, de manera secreta y directa , depositen los ciudadanos en la fecha y con las formalidades que determine la ley. Si ningún candidato obtiene dicha mayoría , se celebrará una nueva votación que tendrá lugar tres semanas más tarde en la que sólo participarán los dos candidatos que hubieren obtenido las más altas votaciones. Será declarado Presidente quien obtenga el mayor número de votos.

En caso de muerte o incapacidad física permanente de alguno de los dos candidatos con mayoría de votos, su partido o movimiento político podrá inscribir un nuevo candidato para la segunda vuelta. Si no lo hace o si la falta obedece a otra causa, lo reemplazará quien hubiese obtenido la tercera votación; y así en forma sucesiva y en orden descendente.

Si la falta se produjese con antelación menor a dos semanas de la segunda vuelta, ésta se aplazará por quince días."

-Perú

art. 111: " El presidente de la república se elige por sufragio directo. Es elegido el candidato que obtiene más de la mitad de los votos. Los votos viciados o en blanco no se computan.

Convención Nacional Constituyente

Si ninguno de los candidatos obtiene la mayoría absoluta, se procede a una segunda elección , dentro de los treinta días siguientes a la proclamación de los cómputos oficiales, entre los candidatos que han obtenido las dos más altas mayorías relativas.

Junto con el Presidente de la República son elegidos, de la misma manera, con los mismos requisitos, y por igual término, dos Vicepresidentes."

-Francia

art. 6: "...La participación de los estados miembros en el Colegio Electoral que elige al Presidente de la república será establecida mediante acuerdo entre la república y los estados miembros de la comunidad.

Las modalidades de aplicación del presente artículo serán establecidas por una ley orgánica".

art. 7 : " La elección del Presidente de la República se efectuará por mayoría absoluta en la primera votación. De no obtenerse dicha mayoría, el Presidente de la República será elegido por mayoría relativa en una segunda votación.

Los comicios se abrirán mediante convocatoria del Gobierno.

La elección del nuevo Presidente se celebrará 20 días por lo menos y 50 días a lo sumo antes de la expiración de los poderes del Presidente en ejercicio".

En síntesis, tanto en los antecedentes internacionales como en las nacionales y provinciales, se exige mayoría absoluta para la primera vuelta, en su defecto se va a la segunda.

4- Reforma

La reforma que se propone a los arts. 81 , 82, 83, 84 y 85 establece una mayoría relativa especial producto del acuerdo inicial entre las dos fuerzas políticas mayoritarias, y hoy consagrado por la autoridad constituyente de esta Convención Reformadora.

El art. 81 C.N. fija la elección directa por el pueblo del presidente y vicepresidente de la Nación, y acentúa como elección directa y no en " doble vuelta", porque la "doble vuelta " es una eventualidad que no siempre se presentará.

El art. 82 C.N. fija el término de dos meses antes de la conclusión del mandato para "efectuar la elección ", nos parece más apropiado dada la realidad actual de la Nación, y la revolución tecnológica en los medios de Comunicación que unen a los hombres y " achican distancias", y hace innecesario los cuatro meses que prevé actualmente la Constitución Nacional que en la práctica son 6 o más meses si contamos la elección del cuerpo de electores y la " campaña " previa

El art. 83 C.N. fija el termino de la eventual segunda vuelta electoral y el límite de los partícipes en las " dos fórmulas de candidatos más votados"

El art. 84 C.N: fija el piso electoral para evitar la segunda vuelta electoral. El 45 % más uno de los votos afirmativos válidamente emitidos autoriza a los ganadores a ser proclamados como Presidente y Vicepresidente de la Nación.

El art. 85 C.N. considera una variante que elimina la segunda vuelta aún cuando no se hubiera obtenido más del 45% de los votos afirmativos válidamente emitidos. Es el caso en que la fórmula ganadora hubiere obtenido el 40% por lo menos de los votos y además existiere una diferencia mayor de 10 puntos porcentuales sobre la fórmula que sigue en número de votos.

Se necesitan dos elementos: obtener al menos el cuarenta por ciento de los votos afirmativos y una diferencia mayor de diez puntos porcentuales sobre la segunda fórmula.

La falta de cualquiera de estos requisitos conduce a la segunda vuelta electoral prevista en el art. 83 de la Constitución Nacional.

La reforma resulta conveniente, la apoyamos entusiastamente en el sentido de que su funcionamiento creará un nuevo escenario político nacional, que seguramente modificará nuestro comportamiento electoral, abriendo posibilidades insospechadas en la competencia cívica. Acuerdos, coaliciones, alianzas de partidos, permiten imaginar un futuro caracterizado por la mayor participación y acuerdo entre los distintos sectores de la Nación.

ARTICULO 110 BIS - REFORMA DE LA CIUDAD DE BUENOS AIRES
NUCLEO DE COINCIDENCIAS BASICAS - PUNTO F

Convención Nacional Constituyente

1 ANTECEDENTES:

En lo que se refiere a la elección directa del intendente , hoy Jefe de Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, encontramos algunos antecedentes doctrinarios de vieja data. Así, en 1881, en debate parlamentario, los Diputados Lagos García y Carlos Calvo, apoyaban la elección popular del Intendente de la Ciudad de Buenos Aires. Carlos Pellegrini, por su parte, desde el Senado de la Nación, decía que no debía interpretarse el art. 86 inc. 3° de la Constitución Nacional en el sentido de otorgar al Presidente de la Nación el carácter de Jefe de la parte administrativa comunal y que había que acordar a los vecinos el derecho a elegir a sus autoridades, incluido el Presidente de la Municipalidad.

Podemos señalar entre las opiniones doctrinarias a favor de la elección popular de Pedro Siegler, de Marcelo Bazán Lazcano, de Pedro Frías, de Juan Carlos Cassagne y de Italo Luder. Asimismo , todos los autores que opinan en contra de la elección popular, entre ellos, Alberto Bianchi, Leopoldo Bravo, Bidart Campos y Héctor Masnatta, sostienen que no es jurídicamente procedente establecer por ley la elección popular del Intendente de la Capital sin antes modificar la Constitución Nacional. En idéntico sentido se expresa otros prestigiosos tratadistas, tales como : Joaquín V. Gonzalez, Manuel Montes de Oca, Lisandro de la Torre, Rafael Bielsa, Arturo Sampay, Nestor Sagues, Segundo Linares Quintana, Humberto Quiroga Lavié, por citar solo algunos.

Por otra parte, encontramos varios antecedentes legislativos que sostienen la necesidad de la reforma de la Constitución sobre este tema: En 1909 el Diputado conservador Juan Argerich, en 1914 y 1917 el Diputado Carlos Melo, la Constitución Nacional de 1949, el proyecto del Diputado Manuel Belnicoff en 1954 y la Convención Nacional Constituyente de 1957 en el despacho de la mayoría y hasta el mismo despacho en disidencia se pronuncia por la autonomía de la ciudad de Buenos Aires y la elección directa de sus autoridades.

A modo de conclusión podríamos sostener que no se observan opiniones contrarias a la elección directa del Intendente, el único obstáculo o condicionante era hasta hoy, la reforma previa de la Constitución Nacional. Y ello es así , porque es lógico suponer que sean los mismos vecinos de la ciudad de Buenos Aires, quienes quieran designar a su Intendente en procura de obtener para su comunidad una administración más eficaz y más eficiente.

Este reclamo, ha sido plasmado en la norma cuando dice "...y su Jefe de Gobierno será elegido directamente por el pueblo de la ciudad" (art. 110 bis de la C.N.)

2 - NUEVO STATUS DE LA CIUDAD DE BUENOS AIRES:

Sin embargo la nueva norma constitucional avanza mucho más que la simple elección directa del Jefe de Gobierno . Será un status especial a la ciudad de Buenos Aires, otorgándole autonomía, jurisdicción y Facultades de legislación.

2.1 AUTONOMIA:

Gonzalez Calderón define a la autonomía diciendo que " es el poder efectivo de organizar el gobierno local en las condiciones de la Constitución de la República, dándose las instituciones adecuadas al efecto, rigiéndose por ellas exclusivas de elegir sus autoridades públicas, independientes del Gobierno Federal , de regular el desempeño de sus funciones, en la capacidad, finalmente, de desarrollar dentro de su territorio el imperio jurisdiccional por leyes y otros estatutos con relación a todo otro asunto no comprendido entre los que la Constitución ha acordado al Gobierno Nacional, y en los de facultad conducente que les incumbe"

Vayamos ahora al concepto de autonomía local . En el origen de las comunidades locales, está la satisfacción de las necesidades colectivas y la gestión de los intereses particulares de cada colectividad. La satisfacción de necesidades y la gestión de intereses se realizan lógica y naturalmente con arreglo a la voluntad y a criterio de cada comunidad en particular. Al convertirse el Municipio en Administración Pública, esta capacidad natural de la colectividad queda definida y delimitada por la Ley y recibe la denominación jurídica de " Autonomía local".

Manuel Ocaña (Obra " La Administración Local" - Madrid - 1984), dice que " la autonomía es , ante todo, una cualidad del grupo social adquirida por el hecho mismo de su existencia. Cuando los griegos aludían al " nomos" se referían precisamente a ese primitivo acto de toma de tierra, fundación de una ciudad o colonización; era un acto constitutivo del que toman fuerza todas las regulaciones ulteriores, escritas o no escritas, a cargo de los órganos de la propia comunidad."

"Con la evolución del Municipio , el concepto de Autonomía ya no se predica tanto de la propia colectividad, como de su organización político - administrativa. La Autonomía Local es la autonomía del Ayuntamiento o Municipalidad y no exactamente de la colectividad".

Convención Nacional Constituyente

Ahora bien, se señalan distintos grados de Autonomía, que van desde reducidos niveles de " semiplena autonomía" o " autonomía restringida" - limitados a lo político ,administrativo o financiero-, hasta la más amplia recepción del principio que se traduce a la Autonomía institucional o capacidad de derecho de la propia organización, es decir la " plena autonomía". A esta última se refiere la norma del art. 110 bis. La ciudad de Buenos Aires podrá tener su estatuto definitivo, el cual habrá de permitirle todos los atributos necesarios para el funcionamiento de una Ciudad-Estado.

Y esta idea de la Autonomía no es nueva, ya estaba presente en el proyecto de reforma constitucional de Juan Argerich en 1909, en el de Agustín Rodríguez Araya en 1959 y en los despachos de mayoría y minoría en la Convención Nacional Constituyente de 1957.

Podrá darse también su propia carta organizativa, la que posibilitará la organización de su gobierno y la facultad de su administración.

2.2 FACULTADES LEGISLATIVAS Y JURISDICCIONALES

A partir del Status de Ciudad- Estado, que tendrá la ciudad de Buenos Aires conforme a esta Reforma, las atribuciones precedentemente citadas constituyen elementos esenciales para el ejercicio de la autonomía. En ese marco , las facultades legislativas, de este gobierno local , son las mismas que las que caracterizan a las Legislaturas Provinciales. Obviamente, esta potestad se transfiere del Congreso de la Nación al órgano legislativo de la ciudad de Buenos Aires, salvo en lo relativo a los intereses del Estado Nacional, mientras la Ciudad de Buenos Aires sea Capital de la Nación, corresponderá al Congreso (art. 67 , inc. 27º cláusula transitoria).

Las Facultades jurisdiccionales en este caso son el correlato de las legislativas puesto que esta potestad de aplicar la ley se vincula con la anterior de dictarla, y ambas en el ejercicio pleno y eficaz del gobierno local, que comprende estas dos ramas o departamentos del Poder que junto a la función ejecutiva abrevan su imperio en la soberanía popular.

El art. 110 bis ya referido, prescribe el dictado por el Congreso de una Ley especial, que como decíamos regulará las relaciones y competencia entre el Gobierno Nacional y la Ciudad-Estado de Buenos Aires, mientras esta continúe siendo Capital de la Nación.

2.3 CLAUSULA TRANSITORIA:

El artículo en consideración dispone la convocatoria por el Congreso Nacional a elecciones de representantes de los habitantes de la ciudad de Buenos Aires, para el dictado del Estatuto Organizativo de las instituciones del Gobierno Autónomo.

Esta cláusula transitoria regula la transición del actual régimen al del plena autonomía que por esta reforma se instaura. Así, queda expresamente aclarada la potestad exclusiva del Congreso para legislar sobre la Capital Federal, hasta la constitución de los poderes de Gobierno Local.

En segundo término se fija el año 1995 para la elección popular del Jefe de Gobierno y un plazo de nueve meses desde que se sancione esta Constitución para que el Congreso dicte la ley relativa a los intereses del Estado Nacional y las relaciones de éste con el Gobierno de la ciudad de Buenos Aires.

Coherentemente con el criterio anterior la judicatura que actualmente desempeña sus funciones en la ciudad de Buenos Aires sigue sujeta en cuanto a su designación y remoción al régimen que esta Constitución establece con las modificaciones introducidas por esta reforma.

El Estatuto Organizativo previsto es una verdadera " Constitución Provincial" analógicamente, y allí se deberán fijar finalmente la organización de cada uno de sus poderes y las cláusulas transitorias que rijan el traspaso de las actuales funcionarios y magistrados nacionales a la órbita de la nueva Ciudad- Estado.

ARTICULO 71 BIS (EXCLUSION SANCION TACITA O FICTA) NUCLEO DE COINCIDENCIAS BASICAS - PUNTO G

1. INTRODUCCION:

Dada la brevedad del tiempo de exposición (15 minutos) y los diversos temas que abarca el llamado "Núcleo

Convención Nacional Constituyente

de Coincidencias Básicas", ante la imposibilidad de referirme acabadamente a cada uno de ellos, debo presentar mi informe por escrito a fin de dejar sentada mi opinión, y en lo posible la interpretación de la norma, conforme lo diseñamos los convencionales.

2. HISTORIA EXTERNA DE ESTE ARTICULO:

2.1. Soy el responsable de esta norma, y su razón es la siguiente:

La complicada discusión entre el Partido Justicialista y la Unión Cívica Radical, en los diversos temas del "Núcleo de Coincidencias Básicas" (art. 2º ley 24309), tuvieron como punto central a los "Decretos de Necesidad y Urgencia" y el "Status constitucional de la Ciudad de Buenos Aires", que fueron los últimos en acordarse, y mediante gestiones del más alto nivel entre los dos partidos. (Tal vez en otra publicación posterior explicaré estas tratativas).

Volvamos al tema. Mi preocupación central estaba en la redacción de la ley 24309, donde se refiere a "Decretos de Necesidad y Urgencia", la que a mi entender era francamente mala, y dejaba -en mi criterio- una altísima y peligrosa concentración de poder en manos del Poder Ejecutivo, que a tenor de la forma como había sido ejercido por el Presidente Carlos Menem, desvirtuaba totalmente el instituto, además de desvirtuar, en los hechos, peligrosamente la división de poderes republicana.

2.2. La decisión de los delegados del Partido Justicialista de no agregar ni "una palabra" a lo previsto en la L. 24309 en este tema, hizo que las negociaciones estuvieran a punto de naufragar. En esta tensión, aproveché las menciones de la L. 24309, en la última parte del art. 2º, punto G, que dice textualmente:

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

Y en base a este párrafo confeccionamos al art. 71 bis de la CN, con la intención de evitar la sanción de "Decretos de Necesidad y Urgencia" que "esquivaran" la consideración del Congreso de la Nación. Lo consulté previamente con los convencionales de Córdoba, Dres. Ramón Mestre, Jorge De la Rúa y Antonio Hernández y luego con Enrique Paixao y Antonio Berhongaray. Con el proyecto de artículo fui a imponerlo de la idea al Dr. Raúl Alfonsín, quien lo aprobó.

El último día de negociaciones de los dos Partidos (Justicialista y Unión Cívica Radical), en la sede de la Corte de la Provincia de Santa Fe, lo propusimos dentro de las reformas a introducirse al funcionamiento del Congreso, y se aprobó.

Finalmente, y para no dejar ninguna omisión en el relato, en los momentos de tensión, para resolver adecuadamente el tema, me ayudó el Dr. Agustín Zbar, en cuya computadora de la prosecretaría de la Convención, aquí en Santa Fe, diseñamos el artículo.

3. FUNDAMENTOS E IMPORTANCIA DE SU SANCION:

La norma tiene una importancia fundamental en la actual arquitectura de la Constitución. Se convierte en el centro de la defensa interna del sistema democrático, al evitar que la voluntad del pueblo se desvirtúe haciendo complicadas construcciones lógicas que lleven a suponer, presumir o directamente inventar una voluntad del Congreso cuando no existe o cuando se le da un valor indebido al silencio del Congreso (Corte Suprema de Justicia de la Nación, caso Peralta del 27.12.1990).

Se excluye en "todos los casos la sanción tácita o ficta", se ha querido prohibir en "todos los casos", toda manifestación de voluntad que no sea expresa. No hay más "voluntad tácita" del Congreso, que es aquella voluntad que "implica algún tipo de emisión, de declaración, cuya interpretación permite entender que se da como presupuesta la aprobación, en la llamada voluntad ficta se le da valor al silencio, dándole valor de consentimiento con la medida. A partir de ahora eso se acabó. El Congreso sólo tiene la voluntad que se manifiesta expresamente en cada Cámara. Y nada más.

La democracia, se justifica en la medida en que el sistema permite una más amplia participación de los ciudadanos en la solución de los problemas comunes. La posibilidad de deliberar acerca de las decisiones a tomar, da pie a que todos se sientan expresados porque en el Congreso están todas las expresiones del pueblo, "si bien nada impide a que alguien en la soledad de su escritorio pueda acceder a la decisión más correcta, el cuerpo que reúne a todas las partes involucradas en una discusión cuenta con mayores posibilidades de acierto que el decisor solitario" (Roberto P. Saba), y más legitimidad, agrego yo. El Parlamento es el ámbito donde se produce esa discusión que justifica la elección por el sistema democrático, es donde todos se ven obligados a dar razones para justificar sus afirmaciones. Bajo esa perspectiva no es lo mismo callar que hablar. Lo primero es la negación de la discusión entre

Convención Nacional Constituyente

todos los posibles afectados sobre cual es la mejor solución posible a un problema común, jamás podría ser reemplazada -a la luz de la justificación de la democracia- por el silencio condescendiente frente a una decisión del Poder Ejecutivo (Conf. Saba).

Por ello, esta norma constituye la defensa interna del funcionamiento democrático . Al evitar "presumir la voluntad del Congreso", ya no habrá decretos de necesidad y urgencia válidos, mientras el Congreso no las ratifica expresamente; tampoco habrá en el futuro intervenciones a las provincias en caso de receso, por la sola voluntad del Poder Ejecutivo si el Congreso no las ratifica expresamente; estos son algunos ejemplos acerca de la trascendencia de esta norma constitucional, que seguramente se ampliará a otros numerosos casos, imposibles de prever ahora. Pero de algo estamos seguros, y es que con este artículo , no habrá más "casos Peralta" y el Congreso estará en el centro de la escena política ejerciendo y expresando la voluntad del pueblo, que es la función para la que fue creado.

ARTICULO 99 BIS DE LA CONSTITUCION NACIONAL.

NUCLEO DE COINCIDENCIAS BASICAS - PUNTO H

1. INTRODUCCION: Había pensado en escribir un " tratado" sobre el Consejo de la Magistratura, sus antecedentes, evolución, recepción en las Constituciones Provinciales, principales funciones, etc., etc. Pero he desistido en función del escaso tiempo que tenemos para expresar verbalmente nuestra posición; elegí hablar sobre Decretos de Necesidad y Urgencia, y presentar un informe por escrito.

Sobre los otros puntos del llamado Núcleo de Coincidencias Básicas (art.2º L. 24.309) que expresara mi pensamiento, o el pensamiento que tuvimos quienes participamos en la redacción de estos artículos, en relación con la norma; dejando "los estudios" para otra oportunidad.

Sobre el Consejo de la Magistratura (art. 99 bis CN) teníamos la idea inicial de que su composición estuviera en la Constitución, inclusive en mi opinión había que incluir las pinceladas más importantes del procedimiento ante este organismo.

Nada se pudo. El Partido Justicialista reacio a este instituto no aceptó más que tímidas modificaciones a la redacción original de la L.24.309 (art. 2º punto H), por ello se agregó "regulado por una ley especial sancionada por la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de cada Cámara", expresión que significa postergar la discusión, trasladarla al escenario llevándola al Congreso. Este fue el primer instituto en el que pusimos esta cláusula, que después repetimos en numerosas ocasiones (art. 99 ter, 86 inc. 23, etc.) que requieren un consenso especial, que permite se recepte la opinión de la minoría del Congreso, sin cuyo consenso resulta imposible legislar (leyes reforzadas). De tal forma que las únicas modificaciones al texto de la L.24.309 son las siguientes: "El", artículo con el que comienza la norma del 99 bis CN; "sancionada por la mayoría de la totalidad de los miembros de cada Cámara" : al que ya hemos hecho alusión; "abogados de la matrícula federal": la ley 24309 solo se refería a abogados; el inc. 4 "sobre magistrados": la ley solo se refería a ejercer facultades disciplinarias, sin decir sobre quién; en el inc. 5º el agregado "en su caso ordenar la suspensión, y formular la acusación correspondiente" : que personalmente lo incerté con la conformidad de todos, según explicaré, y la cláusula transitoria.

II. FUNDAMENTOS A LAS MODIFICACIONES:

1. El motivo por el cual se derivó a una ley especial la "regulación" de este instituto fue la imposibilidad de llegar a un acuerdo sobre la integración de este cuerpo y la experiencia española , que hace poco tiempo debía dictar una ley por la que modifica totalmente la integración del Consejo de la Magistratura. Es un instituto nuevo en nuestra realidad judicial, por ello debíamos evitar "congelar" una integración sobre la que pesaba la falta de consenso de sus autores y la falta de experiencia de nuestra sociedad; el resultado fue colocar algunas directivas y dejar el problema a la ley; si la organización no resulta, podrá cambiarse fácilmente, en base a directivas constitucionales.

2. Sobre la integración hicimos muchísimos diseños; había total acuerdo en que debía ser renovado "periódicamente" e incluso pensamos que ese "periódicamente" eran cuatro años, como los diputados y el Presidente. Los estamentos de su integración son cuatro: representantes de los organismos políticos resultantes de la elección popular, los jueces de todas las instancias, los abogados y personas del ámbito académico y científico.

Veamos cada una: a) Representantes de los órganos políticos resultantes de la elección popular: pueden

Convención Nacional Constituyente

integrarlo "representantes" del Poder Legislativo y Ejecutivo. Estuvo en la intención de todos que cuando se refiere al Poder Legislativo solo incluye "representantes" de la Cámara de Diputados de la Nación, porque el H. Senado ya participa en el art.86° inc. 5° CN, con su acuerdo para el nombramiento de los magistrados. Y digo "representantes" porque puede ser un Diputado o no, podría ser una persona ajena al cuerpo según lo decida la misma Cámara; la razón es el trabajo de tiempo completo que este instituto trae aparejado, el cumplimiento eficaz de la función prácticamente sustrae al Diputado de su tarea legislativa, llevándola a una extraña, para la cual no fue votado por el pueblo. Esa es la explicación de por qué en esta norma se habla de "representación de los órganos políticos" a diferencia del art. 99 ter CN, (integración del jurado de enjuiciamiento) donde expresamente mencionamos a "legisladores". No habíamos pensado integrarlo con "representación" del Poder Ejecutivo, dada su participación en el art. 86° inc. 5° CN y su desvinculación en las otras funciones previstas en el art. 99 bis de la CN; en ellas nada tiene que hacer el Poder Ejecutivo; un correcto funcionamiento de la división de poderes lo hace extraño a las mismas.

b) "Representación de los jueces de todas las instancias": siempre pensamos que la forma de ejercer esta representación, era en virtud de una elección por voto directo, secreto y obligatorio de "los jueces de todas las instancias", donde estuviera representada la mayoría y la minoría de la opinión. Es una elección directa, sin intermediarios de electores, ni instituciones; podrán participar candidatos de cualquier origen (personal propuesto por asociaciones de magistrados, por fuero, etc.) pero será una elección directa la que lo inviste de la representación para integrar el Consejo de la Magistratura.

c) "Abogados de la matrícula federal": la L. 24309 solo se refería a los "abogados", le agregamos "de la matrícula federal", para acentuar que se refiere a los letrados que ejercen habitualmente su profesión, que están matriculados ante la Corte Suprema o la Cámara Federal -según corresponda- excluyendo a quienes tienen el título de abogado, pero no ejercen su profesión, no están matriculados. También en este caso sus representantes, surgirán de una relación directa de todos los abogados matriculados, con representación de la minoría, dejando a los Colegios y federaciones profesionales la posibilidad de presentar candidatos, a esa elección directa de todos los abogados matriculados del país. Sólo esa elección inviste de representación para integrar el Consejo de la Magistratura.

d) "Personas del ámbito académico y científico": con esta expresión los constituyentes se refieren a profesores de derecho de las universidades del país. Estos profesores de derecho pueden ser designados por el Presidente de la Nación, o a propuesta de los señores Rectores de las Universidades, me parece mejor el último método, porque es difícil que un presidente conozca en detalle a "personas del ámbito académico y científico".

Finalmente y como demostración de lo cerca que estuvimos de fijar una integración del Consejo de la Magistratura, puede consultarse la versión taquigráfica del tratamiento en comisión de este artículo, donde en la 8° reunión, pag. 37 propuse una integración "provisoria", susceptible de ser modificada por el legislador ordinario, formada por representantes de la Cámara de Diputados de la Nación, 3 por la mayoría y 2 por la minoría, (en total 5), elegidos por la Cámara en votación especial convocada al efecto; 5 jueces elegidos mediante elección directa, obligatoria y secreta, correspondiendo 3 a la mayoría y 2 a la minoría de las listas presentadas; 3 abogados de la matrícula elegidos por votación directa, obligatoria y secreta, correspondiendo 2 a la mayoría y 1 a la minoría. En todos los casos debe reunir los mismos requisitos que para ser Ministro de la Corte Suprema.

Agrego que no deben ejercer su magistratura o profesión durante el desempeño de su mandato en el Consejo de la Magistratura. Esta integración provisoria contó con la aprobación inicial de todos los partidos, pero con posterioridad, el Partido Justicialista por intermedio del Convencional Rodolfo Barra, nos hizo saber que no estaban dispuestos a sostener esta integración, dejando la organización del Consejo al Congreso. También había sugerido -a título personal- que el Presidente de la Corte Suprema, fuera miembro del Consejo de la Magistratura, para "hacer una articulación entre el Poder Judicial y el Consejo de la Magistratura", dado los grandes cambios que habrá de producir el Consejo, en el funcionamiento del Poder Judicial, y su última vinculación.

3. En cuanto al inc. 4° delimitamos la función del Consejo, a "ejercer facultades disciplinarias sobre magistrados" únicamente, pues con relación a los empleados, se mantiene el régimen vigente, siendo los propios magistrados quienes ejercen este poder disciplinario.

4. En cuanto al inc. 5°, agregamos a la función de "decidir la apertura del procedimiento de remoción de magistrados", la posibilidad de "ordenar la suspensión" y "formular la acusación correspondiente". Ello se debió a mi experiencia en la Comisión de Juicio Político en la H. Cámara de Diputados, y a la gran controversia que se abrió con motivo de la suspensión de magistrados acusados ante el H. Senado y el inconveniente de que estos Magistrados acusados, sigan dictando sentencia durante el proceso de remoción. Habrá que estudiar cada caso, pero ya la norma autoriza esta suspensión, dejando de lado la discusión sobre la legalidad y atribuciones para hacerlo.

También agregamos la función de "acusar" que tendrá el Consejo de la Magistratura, ante el jurado de

Convención Nacional Constituyente

Enjuiciamiento. De esta forma contemplamos el siguiente cuadro de procedimiento: a) El Consejo recepta las denuncias sobre mal desempeño de los jueces y hace un estudio previo, b) si existen causas graves que "prima facie" justifican la apertura de una investigación, "decide la apertura del procedimiento de remoción", tendrá que ser una decisión fundada, notificada al acusado e irrecurrible. Es la decisión que transforma al juez simplemente denunciando, en juez acusado, c) de acuerdo a la decisión de apertura del procedimiento de remoción, puede ser suspendido en el mismo acto o a posteriori, conforme las circunstancias del caso, d) investigación complementaria y su resultado: la acusación ante el Jurado de Enjuiciamiento o el archivo de las actuaciones, si resuelve acusar el trámite tendrá una duración máxima de 180 días. (art. 99 ter CN). Quiero detenerme en la primera etapa, en la recepción de la denuncia y "el estudio previo", antes de la "decisión de apertura del procedimiento de remoción", es una etapa de vital importancia, necesita de una verdadera investigación, o si se quiere una "instrucción previa" que arrime elemento de juicio, que justifique la decisión posterior de abrir el procedimiento de remoción, o archivar las actuaciones. En esta etapa el Consejo, podrá citar testigos, investigar, receptar prueba ofrecida por el denunciado y terceros que denuncien y con esa instrucción previa, elemental, estar en condiciones de dictar una decisión fundada de "apertura del procedimiento de acusación" o el rechazo de la denuncia y archivo de las actuaciones. También nos parece que el Consejo no puede actuar de oficio, en esta etapa previa, sino a partir de una denuncia formulada (por un funcionario, magistrado, fiscal, particular, etc.) . Debe haber un espacio de tiempo entre la decisión de "abrir el procedimiento de remoción" y la acusación correspondiente, y decidir, con los nuevos elementos, si se formula la acusación ante el Jurado de Enjuiciamiento, o se desiste y ordena el archivo. Con ello aclaro que el acto de acusación o rechazo y archivo tiene que ser fundado, y constituye una decisión autónoma. Resumiendo: existe una investigación previa que concluye archivando las actuaciones o disponiendo la apertura del procedimiento de remoción; sigue una etapa donde puede disponerse la suspensión del acusado o no, y una investigación más profunda, donde habrá de escucharse al acusado, esta etapa concluye con la "acusación correspondiente" o el rechazo, por haberse probado que no es necesaria la remoción. Esta decisión habrá de ser fundada, y si fuera de acusación será la base del procedimiento a cumplirse ante el Jurado de Enjuiciamiento,

5. En cuanto a la cláusula transitoria, resulta claro que a partir de los 360 días de sancionada la Constitución "los magistrados solamente podrán ser designados por el procedimiento previsto en la presente Constitución", es decir si no está instalado el Consejo de la Magistratura, no podrán ser designados nuevos jueces.

III. ACLARACION FINAL:

He desarrollado estos temas, que no he escuchado hayan sido tratados por otros convencionales en profundidad, y para no dejar en el "aire" el "humus" de todos estos artículos en el pensamiento de los convencionales que intervenimos en su redacción desde abril de 1994, en la etapa previa a la reunión de la Convención, en el marco "cerrado" del acuerdo UCR-PJ y luego seguimos con el tema en la Comisión del Núcleo de Coincidencias Básicas, en la Redactora y en el Recinto.

12

Solicitada por el señor convencional Pierri

No es mi intención, al intervenir en este debate, reiterar argumentos que han sido expuestos extensamente en este recinto, tanto cuando se debatió el Reglamento de la Convención, con motivo de su artículo 127, como en esta misma sesión, al encararse específicamente el Núcleo de Coincidencias Básicas.

Tampoco me propongo rebatir las argumentaciones contrarias, ya sea las que se refieren al conjunto del proyecto en sí como a las relacionadas con la forma de votación lo que, como es bien sabido, fue expresamente determinado en la ley 24.309 y, por lo tanto, cuando el pueblo votó el 10 de abril sabía perfectamente qué era lo que votaba. Todos estamos aquí en virtud de esa convocatoria que nació en el Congreso de la Nación y todos y cada uno fuimos elegidos para sustentar lo que constituyó nuestra propuesta electoral. Los que estamos a favor y los que están en contra del Núcleo o también Pacto, como a muchos les gusta decir.

Por supuesto, no tenemos nada que ocultar detrás de la palabra Pacto, porque precisamente nuestra Nación se construyó sobre la base de pactos y muchos de ellos fueron inicialmente de a dos, los que después se convirtieron en pactos de todos. La propia Constitución de 1853, la ley Sáenz Peña, fueron el producto de pactos. Pero detrás de este pacto no hay ninguna batalla, no hay muertos, no hay años de fraude y violencia como ocurría en 1912. Detrás de este Pacto está el consenso de las dos fuerzas políticas más importantes del país, de los dos partidos políticos nacionales, que son los únicos merecedores de este calificativo, sin desmedro alguno para las demás fuerzas políticas.

Convención Nacional Constituyente

Entonces, no vengo a polemizar ni a sobreabundar en argumentaciones que han sido ya extensa y brillantemente desarrolladas.

Como hombre de la provincia de Buenos Aires, como militante político que desarrolla su actividad en un distrito de las características de La Matanza, quiero señalar que esta reforma comenzó a gestarse el mismo día en que en la Argentina se reinstauró la democracia. Y digo que comenzó a gestarse en ese momento porque fue a partir de allí que todos entendimos que nuestra Constitución de 1853, que con razón ha sido llamada sabia, no respondía ya a las necesidades de un país en vertiginosa transformación. Todos comprendimos que un nuevo pacto fundacional era necesario y ese pacto comenzó a andar impulsado tanto por el justicialismo como por el radicalismo que, justo es decirlo, nunca le han tenido miedo a la reforma, porque han entendido que en política y en materia de organización jurídica e institucional no existen verdades reveladas. Todo es obra de los hombres, para su bien y para su mal. Y es el propio hombre el que debe buscar los caminos para perfeccionar su propia obra. Es cierto que a lo largo de la historia hemos tenido ópticas distintas de lo que esa reforma debía comprender, de cómo debía encararse, y aquí ha quedado bien en claro tanto de parte de unos como de otros, que nadie niega sus errores del pasado, pero tampoco ninguno renuncia a sus esperanzas y ninguno se rehúsa a aportar su esfuerzo para construir un futuro mejor para todos los argentinos.

Por eso puedo afirmar que llegamos a esta Convención como producto de la madurez que hemos logrado al reconciliarnos los argentinos, porque venimos de una larga etapa de desencuentros y frustraciones, de luchas internas y de incomprensiones mutuas, inexplicables e incomprensibles cuando las contemplamos desde los días que vivimos.

La importante reforma que hoy discutimos consolida el sistema democrático, porque pone al ciudadano como auténtico protagonista al eliminar los colegios electorales para la elección del presidente de la República y a las legislaturas para la elección de los senadores de la Nación.

Perfecciona el equilibrio de poderes, fortaleciendo al Poder Judicial al instituir el Consejo de la Magistratura.

Atenúa el régimen presidencialista no sólo con la creación de la figura del Jefe de Gabinete sino con la limitación en el dictado de los decretos de necesidad y urgencia, en la legislación delegada y, fundamentalmente, al otorgarle un más amplio y decisivo papel al Congreso de la Nación en la gestación de las políticas nacionales. No solamente a través de la ampliación del período ordinario de sesiones sino con su intervención en asuntos que, hasta el momento, eran resorte exclusivo del poder administrador.

La creación de la Auditoría General de la Nación con rango constitucional, bajo la responsabilidad máxima de un hombre del principal partido de oposición, constituyen una clara demostración de que aquí se está encaminando la organización del Estado hacia niveles de transparencia y de control de la función pública como no habían existido hasta el momento.

La elección directa del Intendente de la Ciudad de Buenos Aires posibilitará que los ciudadanos porteños estén equiparados a los de todo el país y decidan con su voto quien habrá de regir los destinos de la ciudad.

Quienes no tienen más que críticas para esta reforma se preguntan en qué habrá de cambiarle la vida a la gente, en qué habrá de mejorársela. También están los otros, los que dicen que sí, que es necesaria la reforma pero que este no es el momento. En este sentido es sabido que los cultores del inoportunismo jamás llegarán a decirnos cuando la reforma sería oportuna. En cuanto a cambiarle la vida a la gente es claro que no habrá de cambiársela en lo inmediato porque al que está desocupado o al que vive en una villa miseria esto no le modifica nada. Pero en realidad nos está modificando la vida a todos, porque nos encamina hacia formas de convivencia política más modernas, más avanzadas, hacia un sistema institucional en el que los partidos políticos dejan de ser agrupaciones al margen de la Constitución para quedar incorporados a ella. Nos introduce en un camino de futuro desarrollo político con herramientas aptas para las transformaciones a las que, de una u otra manera, todos aspiramos. Y eso sí habrá de mejorarle la vida a la gente porque el hombre es un ser político, un ser que se interesa, se ocupa y se preocupa de los asuntos públicos, porque son, al mismo tiempo, sus propios asuntos. Y una democracia que se encamina hacia formas superiores de organización política e institucional será, sin ninguna duda, también una democracia apta para encontrar las soluciones a los problemas del pueblo lo cual es, en definitiva, su verdadera razón de ser.

Quienes afirmaron que esta reforma tenía como único objetivo la reelección, tendrán ahora que concedernos, por lo menos, que se equivocaron. Los institutos que ya se han incorporado a la Constitución Nacional, como es por caso el de iniciativa popular, la protección del medio ambiente y el de formas demidirectas de democracia, demuestran que aquí no hay pasiones pequeñas, no hay mezquindades. Se ha pensado con grandeza en el pueblo y en el país. En los próximos días se introducirán al texto constitucional nuevas figuras, como las relativas a la coparticipación federal y a tratados internacionales.

Todo ello tiene que ser debidamente valorado, no puede ser que la ímproba tarea que han desarrollado y están desarrollando aquí hombres de todas las bancadas políticas, sea o pretenda ser menoscabado por ciertos medios y algunos comunicadores sociales, con una soberbia ignorancia de lo que es la representación popular que todos los que

Convención Nacional Constituyente

estamos aquí nos enorgullecemos de encarnar.

Para terminar, señor presidente, quiero dejar expresa constancia de la legitimidad y de la razón de ser de esta Magna Asamblea: la voluntad popular. Por eso sus decisiones habrán de perdurar para el bien de la República.

13

Solicitada por la señora convencional Rodríguez

NUCLEO DE COINCIDENCIAS BASICAS LEY 24309, ART. 2.F. ELECCION DIRECTA DEL INTENDENTE Y REFORMA DE LA CIUDAD DE BUENOS AIRES.

El nuevo status que se propone para la Ciudad de Buenos Aires, puede ser analizado desde diferentes puntos de vista: podemos enfocarlo desde la perspectiva jurídica, dando diversas razones normativas a favor de la solución propuesta; desde el punto de vista histórico, analizando, por un lado, el cambio de las circunstancias que originaron la jefatura local e inmediata del presidente, o, por otro lado, enumerando la infinidad de proyectos legislativos, o de reforma constitucional, que a lo largo de la vida institucional argentina, han propuesto terminar con la capitis diminutio que padecen los habitantes de la Ciudad de Buenos Aires; también es dable un enfoque económico, tendiente a demostrar la falsedad de las acusaciones que asimilan a la autonomía de la Ciudad de Buenos Aires con una amenaza a los bolsillos de los contribuyentes.

Pero el que ofrece la respuesta más contundente a los que se oponen a la reforma que propiciamos, es el enfoque político. Si entendemos a la política como la actividad que tiende a conciliar la más amplia protección de la libertad y de la igualdad, comprenderemos que, desde la política, surge, casi como una obviedad, un respaldo inapelable a la decisión de reconocerle a los habitantes de la Ciudad de Buenos Aires el ejercicio de su soberanía.

La autonomía de la Ciudad de Buenos Aires, no es un mero concepto técnico, aplicable a una entidad abstracta. Es una forma de reconocer a sus habitantes sus derechos políticos básicos.

En efecto, la autonomía de la Ciudad de Buenos Aires consagra la igualdad de todos los ciudadanos de la Nación, en cuanto a su derecho a regirse por sus propias normas, organizar sus instituciones de gobierno, legislativas, judiciales, policiales, elegir a sus autoridades, controlarlas, y, eventualmente, castigarlas si defraudan sus expectativas.

Si nos detenemos a pensar sólo un momento en cada uno de estas facultades, veremos que se tratan de los derechos políticos básicos, que hasta hoy, se le reconocían a todos los argentinos, menos a los habitantes de la Ciudad de Buenos Aires.

Por esta razón, no es exagerado afirmar que la autonomía de la Ciudad de Buenos Aires, antes que nada, es una trascendental ampliación de los horizontes y alcances de nuestra democracia.

Esta conquista, como todo logro que implique un crecimiento del marco de participación, y, en definitiva, de la libertad de los ciudadanos, no ha sido fácil. Viene a satisfacer una dilatada expectativa de los habitantes de la Ciudad de Buenos Aires, frente a la cual, la dirigencia política no ha actuado homogéneamente.

De todos modos, la historia recordará que sectores han impulsado esta autonomía plena, quienes se opusieron a la posibilidad de alcanzarla, y quienes subordinaron sus posturas a la búsqueda de la diferenciación demagógica.

Antes de hacer referencia a las objeciones de fondo a la autonomía de la Ciudad de Buenos Aires, es necesario referirse a una que es de forma: es la que afirma la superfluidad de la reforma constitucional en este punto, sobre la base de la idea que la actual Constitución permite, o en todo caso no prohíbe, la elección directa de su Intendente, establecida por ley, o, incluso, según la opinión de algunos autores, por un decreto autolimitativo de las facultades presidenciales.

En primer lugar, no se trata sólo de establecer la elección directa de un Intendente, sino de dotar al distrito de plena autonomía en los planos ejecutivo, legislativo, y judicial, en un pie de igualdad con el resto de las provincias.

En segundo lugar, aún la mera elección directa del Intendente, establecida por ley, como fue defendida por la Unión Cívica Radical, hubiera estado sujeta, más allá de su legitimidad, a la posibilidad de que otra ley la derogase, y a las críticas de orden jurídico de todos aquellos que interpretaban a la actual Constitución en sentido contrario.

Con esta sanción, no hay lugar a dudas: La ciudad de Buenos Aires es un distrito más en relación a las provincias que, según lo establece el despacho en análisis "tendrá un régimen de gobierno autónomo, con facultades propias de legislación y jurisdicción".

Se ha afirmado con ligereza, por parte de los defensores del statu-quo, que la autonomía de la Ciudad de Bs.

Convención Nacional Constituyente

As. implicará mayores costos para los ya castigados vecinos de la Ciudad.

Es un doble despropósito: en primer lugar porque implica ponerle precio a un principio inalienable, el de la soberanía popular; en segundo lugar, porque dicho aumento de costos es falso: toda transferencia de servicios y de funciones deberá acompañarse de los recursos correspondientes.

Quienes se oponen a la autonomía de la Ciudad de Buenos Aires lo hacen sobre la base de argumentos históricos que, como tales, han sido superados. El Poder Ejecutivo nacional nada debe temer de una Ciudad de Buenos Aires autónoma. El asiento pacífico del gobierno federal no está ya en cuestión.

Tampoco es atendible el argumento del choque de competencias entre el Presidente y la autoridad que surja del nuevo status jurídico. Esta convivencia es normal en la mayoría de los países, por lo que no cabe el temor a una superposición que, a estar por la normativa que se propone incorporar a la Constitución, es evitada desde el inicio por la propia norma de reconocimiento de la autonomía porteña.

Una vez convocada la Convención que dicte el Estatuto Organizativo de la Ciudad de Buenos Aires, quedará en manos de sus habitantes el desafío de brindarnos una estructura institucional acorde con la pluralidad política, y la riqueza cultural de Buenos Aires.

Sin intentar avanzar sobre la voluntad soberana de los habitantes de la Ciudad de Buenos Aires, permítaseme, a manera de propuesta, delinear las bases de una probable organización institucional, con la misma filosofía que ha orientado el accionar de la Unión Cívica Radical en esta reforma constitucional: Lograr una mejor justicia, un afianzamiento del control de los ciudadanos sobre el poder, incentivar la participación, y la modernización de la gestión pública.

Dicha organización, deberá tener en cuenta las particulares características sociales, políticas, culturales, y económicas del distrito.

En efecto, la Ciudad de Buenos Aires se caracteriza por una amplia difusión cultural, por un marcado pluralismo político, por la convivencia de sectores de altos ingresos con segmentos pauperizados, por una demanda de participación no satisfecha por el actual status jurídico-político, etc.

De este cuadro político, social, económico y cultural, se deriva la necesidad de pensar instituciones que promuevan los acuerdos por sobre la confrontación y los bloqueos entre los poderes, que atiendan a la descentralización de aquellas funciones que puedan ser mejor atendidas desde los barrios, que recojan las experiencias de los modernos métodos de participación y de control del poder, etc.

Esta será, entonces, la oportunidad para diseñar:

1) un sistema de gobierno con fuertes contenidos parlamentarios, a través de un gabinete con origen y responsabilidad frente a la Legislatura local;

2) un método de elección de legisladores distritales que resuma las mejores ventajas del sistema proporcional y del uninominal, salvaguardando así el principio de representación, en defensa de las minorías, pero acentuando la cercanía entre el elector y el representante;

3) Un nuevo sistema de elección y remoción de los jueces; que tienda a privilegiar la idoneidad sin mengua del rol de los partidos políticos en un tema de tanta trascendencia para la democracia; un Ministerio Público moderno, eventualmente electivo, y una Justicia Vecinal que acerque a los ciudadanos a la noción de una Justicia ágil, efectiva, y no ritualista.

4) Una efectiva descentralización de la gestión pública, a través de la delegación de funciones en órganos barriales colegiados, electivos, de amplia base participativa, y dotados de medios suficientes para cumplir su cometido;

5) esquemas objetivos de compensación que tiendan a paliar los graves desequilibrios económicos y sociales de nuestra ciudad, a fin de acortar la brecha que separa a los diferentes estratos de la Ciudad;

6) la incorporación de los modernos mecanismos de democracia semi-directa que ya tienen consagración en la Constitución Nacional, y en las nuevas Constituciones Provinciales, etc.

En suma, Sr. Presidente, concluiremos con una etapa de marginación y exclusión de millones de compatriotas de los derechos políticos gozados por el resto de los argentinos

Mayor Justicia

Más y mejores mecanismos de control

Más participación

Convención Nacional Constituyente

Art. 110 bis.- La ciudad de Buenos Aires tendrá un régimen de gobierno autónomo, con facultades propias de legislación y jurisdicción, y su jefe de gobierno será elegido directamente por el pueblo de la ciudad.

Una ley garantizará los intereses del Estado Nacional, mientras la ciudad de Buenos Aires sea Capital de la Nación.

En el marco de lo dispuesto en este artículo, el Congreso de la Nación convocará a los habitantes de la ciudad de Buenos Aires para que mediante los representantes que elijan a ese efecto, dicten el Estatuto Organizativo de sus instituciones.

Cláusula transitoria:

Hasta tanto se constituyan los poderes que surjan del nuevo régimen de autonomía de la ciudad, el Congreso ejercerá sobre la Capital de la República las facultades establecidas en el inciso 27 del artículo 67 de la Constitución Nacional, en los mismos términos que hasta la fecha.

El jefe de gobierno será elegido durante el año mil novecientos noventa y cinco.

La ley prevista en los párrafos segundo y tercero del presente artículo, deberá ser sancionada dentro del plazo de doscientos setenta días a partir de la vigencia de esta Constitución.

Hasta tanto se haya dictado el Estatuto Organizativo la designación y remoción de los jueces de la ciudad de Buenos Aires se regirá por las disposiciones de los artículos 99 bis y 99 ter de esta Constitución.²

14

Solicitada por el señor convencional Rosatti

DEBATE SOBRE NUCLEO DE COINCIDENCIAS BASICAS

ORDEN DEL DIA N° 6

LA ELECCION PRESIDENCIAL INDIRECTA NO SE VINCULA CON EL FEDERALISMO

1.- Introducción

Prestigiosa doctrina nacional (*1) vincula contemporáneamente al régimen federal con el sistema electoral indirecto escogido para elegir presidente y vicepresidente de la Nación en la Argentina, según lo preceptuado por la Constitución Nacional de 1853/60.

La relación entre ambos institutos (elección indirecta-federalismo) se explica con este razonamiento: el sistema indirecto (vgr.: Artículos 81 a 85 de la Constitución Nacional) deriva la elección del presidente y del vicepresidente a un Colegio Electoral, cuyo número de integrantes (igual al doble de la suma de diputados y senadores que envía cada provincia al Congreso) y forma de actuación (elige al presidente y vicepresidente en cada sede local y no conjuntamente en la Capital Federal) permitiría representar, simultáneamente, a los Estados miembros y al pueblo de la Nación. Las provincias, igualadas en una de las variables utilizadas para la determinación del número de electores (cantidad de senadores), obtienen un número distinto de representantes que el que les hubiera correspondido en un sistema de proporción poblacional simple, circunstancia que permite a aquellas menos pobladas proyectar una influencia política mayor. Correlativamente, según este criterio doctrinal, "el sistema de votos electorales (Colegio Electoral) hace las veces de fuente adicional de poder para el presidente, quien debe lograr una coalición de Estados con intereses vastos y diversos" (*2).

² La segunda parte de esta inserción será publicada en los tomos definitivos.

Convención Nacional Constituyente

Una línea de razonamiento distinta, que es la que sustentamos, permite concluir que desde su origen (y con mayor razón aún en la actualidad) el sistema electoral indirecto no responde a una exigencia connatural del federalismo. En las líneas siguientes procuraremos sistematizar la relación argumental de tal afirmación.

2.- El origen

A. El principio fundante del federalismo

Todo mecanismo o sistema institucional responde a un principio fundante (o preponderante, dado que en lo social rara vez un efecto obedece a una sola causa): en ocasiones, este principio está explicitado, definido, precisado (asumido como "principio"); en otras, es menester empezar por el final (por la institución) para deducir su fundamento.

Esto no es nuevo. El barón de Montesquieu ya afirmaba en su obra política más divulgada (*3) que los distintos gobiernos respondían a diferentes principios, entendiéndose por principio aquello que los "hace obrar" o también "las pasiones humanas" que los mueven. De este modo, el principio motor de la democracia es -según Montesquieu- la "virtud"; el de la aristocracia, la "templanza"; y el de la monarquía, el "honor".

En un trabajo anterior (*4), remontándonos a los respectivos orígenes independentistas, hemos intentado detectar los motivos (mutatis mutandi, los "principios") que impulsaron la elección del federalismo en los Estados Unidos de Norteamérica y en la Argentina. Sospechábamos que, más allá de ciertas similitudes (derivadas de la traducción del molde norteamericano a estas tierras) (*5), "las pasiones humanas" -para emplear la terminología de Montesquieu- habían sido diferentes allí y acá. En aquella ocasión arribamos a la conclusión que seguidamente resumiremos y cuya proyección sobre el quid de la elección indirecta puede ser convincente: en Estados Unidos de Norteamérica el federalismo fue (y es) entendido como una técnica gubernamental; en la Argentina fue concebido como un ideario.

El federalismo como técnica es la implementación de una decisión de gobierno que concibe a la distribución político-territorial como estrategia plausible para el logro de un acertado manejo de la "cosa pública". Sin perjuicio de la consideración de los antecedentes históricos que puedan presionar la voluntad del gobernante, esta concepción pone el acento en el carácter racional de la decisión que, partiendo de lo territorialmente general (el Estado Nacional), centrifuga hacia lo territorialmente particular (los Estados miembros), distribuyendo intelectivamente la esfera de competencias a desarrollar por las partes y el todo, en una dialéctica que lleva ínsita la impronta de la eficiencia. Este es el típico caso del federalismo norteamericano, que se asume como una aplicación territorial del principio de división del trabajo (apoteagma liminar de la revolución industrial) llevado al campo de lo estatal, que -en el mismo ámbito- viene a complementarse con la teoría de la 'división de poderes' o 'separación de funciones'.

El federalismo como ideario es la concientización de un sentimiento autonomista forjado al abrigo de circunstancias históricas, culturales y geográficas que modelan comunidades con rasgos comunes y distintos y para las cuales la alianza constitucional (basada en las afinidades) no implica disolución de sus idiosincrasias (que trasuntan sus particularismos). La integración de estos factores genera un ideario que se resume en la simbiosis de dos sentimientos: 'libertad y compenetración territorial', impregnados con un fuerte acento reivindicativo.

Este es el típico caso argentino, cuanto menos en la interpretación de la corriente historiográfica dominante.

B. El principio fundante de la elección indirecta

¿Responde el sistema indirecto de elección de presidente y vicepresidente a esta estrategia de proyectar "la división del trabajo" al ámbito de lo estatal o de interpretar más genuinamente la multiplicidad geográfica y cultural de nuestras comunidades locales? Indudablemente no.

El sistema indirecto no tiene una explicación lógica susceptible de responder a motivaciones similares a las de la llamada 'división de poderes' (que una misma persona o un mismo grupo de personas no concentre materialmente el poder y tome todas las decisiones) o el federalismo (que desde un solo centro de poder no se tomen todas las medidas políticas). La razón vindicante de las dos estrategias citadas es la descentralización (horizontal o vertical), pero el sistema indirecto de elección no parece responder a esa finalidad. Al contrario, aquí el principio motor pareciera ser la concentración: 'que sean pocos y no todos los que tomen la decisión de elegir al presidente y al vicepresidente'.

¿Cuál es entonces el principio fundante del sistema indirecto? La respuesta surge claramente con la explicación de los redactores y propulsores de la Constitución Federal norteamericana de 1787, que adopta este mecanismo electoral.

La lectura de Hamilton es reveladora. En artículo publicado el 14 de marzo de 1788 (luego convertido en

Convención Nacional Constituyente

capítulo LXVIII de "El Federalista"), expresa: "Era de desear que el sentido del pueblo se manifestara en la elección de la persona a quien ha de confiarse tan importante cargo (se refiere a la elección presidencial). Este objetivo se alcanza confiriendo el derecho de elección no a un cuerpo ya organizado, sino a hombres seleccionados por el pueblo con ese propósito y en una ocasión particular". "Igualmente conveniente era que la elección inmediata fuera hecha por los hombres más capaces de analizar las cualidades que es conveniente poseer para ese puesto, quienes deliberarán en circunstancias favorables y tomarán prudentemente en cuenta todas las razones y alicientes que deben normar su selección".

Más adelante agrega Hamilton: "El proceso electivo nos da la certidumbre moral de que el cargo del presidente no recaerá nunca en un hombre que no posea en grado conspicuo las dotes exigidas. La habilidad en la pequeña intriga y en esos bajos trucos que provocan la popularidad puede ser suficiente para encumbrar a un hombre hasta el primer puesto en un Estado determinado; pero se necesitará otra clase de talento y méritos muy distintos para ganarse la estimación y la confianza de toda la Unión..." (*6).

El testimonio de Hamilton se afirma en argumentos similares a los que -según Beard- (*7) sustentaron en la Convención de Filadelfia los constituyentes Jacob Broom, George Clymer ("Un representante del pueblo se elige para pensar 'por' sus votantes y no 'con' ellos"), Oliver Ellsworth, Elbridge Gerry ("Los males que experimentamos surgen del exceso de democracia. El pueblo no quiere virtudes; no es sino incauta víctima de pretendidos patriotas"), J. F. Mercer ("... el pueblo no puede conocer ni juzgar la reputación de sus candidatos, y ... hará la peor selección"), Gouverneur Morris, Charles Pinckner, Roger Sherman (El pueblo debe "inmiscuirse directamente lo menos posible en el gobierno, ya que le falta información y es constantemente pasible de ser inducido a error").

Parece claro, entonces, que el principio fundante (o, cuanto menos, el preponderante) del sistema electoral indirecto norteamericano es el principio que inspira la 'aristocracia', entendida la voz aristocracia en un sentido distinto al que usaban los griegos (gobierno de quienes tenían 'aristoi' -excelencia intelectual y moral-; luego también -por vía de consecuencia- gobierno de unos pocos).

Esta es también la conclusión a la que arriba Alberdi, cuya influencia en el texto constitucional argentino de 1853/60 resulta innegable. En su obra "Derecho público provincial argentino" argumenta: "La inteligencia y fidelidad en el ejercicio de todo poder depende de la calidad de las personas elegidas para su depósito; y la calidad de los elegidos tiene estrecha dependencia de la calidad de los electores. El sistema electoral es la llave del gobierno representativo. Elegir es discernir y deliberar. La ignorancia no discierne, busca un tribuno y toma un tirano. La miseria no delibera, se vende. Alejar el sufragio de manos de la ignorancia y de la indignidad, es asegurar la pureza y acierto en su ejercicio" (*8).

En su estudio sobre el régimen político argentino imperante entre 1880 y 1916, Botana resalta la importancia que asumió en la consolidación del 'orden conservador' esta restricción al ejercicio del derecho electoral (la oposición entre el "pueblo grande", compuesto por naturales y extranjeros, que goza de todos los derechos civiles y el "pueblo chico", aquella minoría convocada para ejercer el derecho electoral). El 'control de la sucesión' (el manejo de la transferencia del poder presidencial) reafirmó la hegemonía gubernamental de una minoría que -turnándose en el poder- mantuvo el control de los asuntos públicos hasta la vigencia efectiva de la universalización del voto obligatorio, igualitario y secreto operado por la Ley Sáenz Peña (*9).

En los albores del siglo XXI, queda fuera de duda que el principio fundante de la elección indirecta (siendo el sufragio un derecho o un derecho-deber para todos los ciudadanos) tiene más vinculación con un resabio oligárquico antes que con una preocupación por la eficiencia del sistema.

3.- El funcionamiento

Aun admitiendo que el sistema electoral indirecto pudiera haber favorecido -aunque no intencionalmente- a la descentralización política en la etapa post-constituyente inmediata (1853 hasta fines del siglo XIX), resulta indudable que la realidad sobreviniente gravitó decisivamente en sentido contrario.

Existen -cuanto menos- dos hechos que han imposibilitado durante la azarosa vida institucional argentina ligar con algún fundamento al sistema electoral indirecto con el régimen federal. Uno de estos dos hechos lo constituye la "partidocracia sobreviniente", es decir, la conformación e intervención de los partidos políticos en la dinámica institucional del funcionamiento del Estado; el otro hecho gravitante se remite a la "asimetría demográfica" que -iniciada en la fundación misma de la ciudad puerto de Buenos Aires- se mantiene vigente hasta nuestros días.

a) La partidocracia

El sistema de partidos incidió doblemente: en primer lugar, planteando una lealtad partidaria paralela en

Convención Nacional Constituyente

principio y en ocasiones incompatible con la pretendida lealtad territorial de los representantes locales (en nuestro caso, de los electores de presidente y vicepresidente). En segundo lugar, la estrategia de los grandes partidos nacionales para la elección de los máximos representantes no podía sino tender al centralismo, de modo que los candidatos tuvieran el respaldo en la totalidad de los adherentes al partido, dispersos a lo largo del territorio.

La lectura de los diarios de sesiones de la Cámara de Senadores demuestra que, en la enorme mayoría de los casos, el senador del distrito territorial X por el partido A tiene más afinidad con su similar del distrito territorial Y del mismo partido que con relación a otro elector o senador de la misma circunscripción (X) pero de otro partido (B).

A su turno, la boleta a utilizar en el sufragio para electores de presidente y vice demuestra, analizando el tamaño de las letras y la ubicación de los apellidos sobreimpresos en el papel, que la oferta partidaria convoca al electorado en función de los candidatos 'finales' y no de los compromisarios ('intermediarios') que el pueblo jurídicamente elige. Es cierto que éstos pueden apartarse del binomio nominado, incluso invocando "lealtad territorial", pero en tal caso, de seguro sufrirán las consecuencias de su 'deslealtad partidaria'. El funcionamiento del sistema de partidos y el correlativo privilegiamiento de factores doctrinarios por sobre los territoriales ha terminado por quitar sorpresas al sistema de dos etapas, de modo que el mecanismo continúa siendo indirecto, pero la elección (entendido este término como 'decisión') es virtualmente directa.

b) La asimetría demográfica

El segundo de los hechos que vinieron a desvirtuar 'ab initio' cualquier posible conexión entre mecanismos indirectos y federalismo lo constituye la "asimetría demográfica" existente en el país desde mediados del siglo XIX a la fecha, agravada en el presente siglo por el creciente éxodo de la población rural a los núcleos urbanos. La cantidad de población ha variado, pero su distribución espacial en el territorio argentino se ha mantenido relativamente idéntica en los últimos setenta años.

Aquella idea según la cual el sistema electoral indirecto obliga al candidato a "lograr una coalición de Estados con intereses vastos y diversos" (*10) se convierte en utópica en el más puro sentido etimológico de la palabra (en ningún lugar), vinculada al caso argentino. Si el grueso de la población se concentra en dos, tres o cuatro de los veintitrés distritos que componen el Estado (la totalidad de las provincias y la Capital Federal), entonces quien logra la adhesión de aquellos está en condiciones de doblegar a la voluntad de la mayoría de los distritos locales.

Desde este punto de vista, el sistema indirecto aplicado a una realidad demográfica como la argentina no hace sino mitigar tenuemente, pero nunca modificar, los resultados que pudieran obtenerse por la aplicación del sistema directo.

4.- Conclusión

No existe vinculación teórica, funcional ni fáctica entre el federalismo y la elección indirecta de presidente y vice. La modificación de los Artículos 81 a 85 de la Constitución Nacional propuesta por el Artículo 2, Núcleo de Coincidencias Básicas, ítem E de la Ley n° 24.309, en el sentido de posibilitar la elección directa de ambos mandatarios, no repercutirá sobre la distribución territorial del poder.

La debilidad congénita de nuestro sistema federal obedece a causas distintas que la electoral; su fortalecimiento no se logrará manteniendo una cláusula anacrónica, pensada en un contexto político signado por el voto facultativo y cantado.

ANEXO I

INCIDENCIAS DEMOGRAFICA Y PARTIDOCRATICA

NUMERO DE DISTRITOS ELECTORALES EN LOS QUE TRIUNFAN LOS CANDIDATOS A PRESIDENTE Y VICEPRESIDENTE Y TIPO DE MAYORIA OBTENIDA

A. Elección de presidente

Convención Nacional Constituyente

Año	Total de distritos	Presidente electo	Cantidad de distritos ganados	Tipo de mayoría	Elección por el Congreso
1854	11	Urquiza	10	absoluta	no
1860	13	Derqui	9	absoluta	no
1868	12 (*)	Sarmiento	7	absoluta	no
1874	14	Avellaneda	11	absoluta	no
1880	14	Roca	12	absoluta	no
1886	14	Juárez Celman	12	absoluta	no
1892	15	Sáenz Peña	14 (**)	absoluta	no
1898	15	Roca	14 (**)	absoluta	no
1904	15	Quintana	14	absoluta	no
1910	15	Sáenz Peña	15	absoluta	no
1916	15	Hipólito Yrigoyen	7	absoluta	no
1922	15	Marcelo T.de Alvear	12	absoluta	no
1928	15	Hipólito Yrigoyen	14	absoluta	no
1932	15	Justo	12	absoluta	no
1938	15	Ortiz	11	absoluta	no

(*) No llegaron las actas de Tucumán y Corrientes

(**) Empató en un distrito

B. Elección de vicepresidente

Año	Total de distritos	Vicepresidente electo	Cantidad de distritos ganados	Tipo de mayoría	Elección por el Congreso
1854	11	Del Carril Pedernera	4	relativa	sí
			6	minoría	sí
1860	13				
1868	12	Alsina	8	absoluta	no
1874	14	Acosta	11	absoluta	no
1880	14	Madero	12	absoluta	no
1886	14	Pellegrini	13	absoluta	no
1892	15	Urriburu	14 (**)	absoluta	no
1898	15	Quirno Costa	14 (**)	absoluta	no
1904	15	Figueroa Alcorta	14	absoluta	no
1910	15	De la Plaza	15	absoluta	no
1916	15	Luna	7	absoluta	no
1922	15	González	12	absoluta	no
1928	15	Beiró (****)	6 (***)	relativa	sí
1932	15	Roca	9	absoluta	no
1938	15	Castillo	11	absoluta	no

(**) Empató en un distrito

(***) Empató en siete distritos

(****) El Dr. Francisco Beiró falleció el 22 de julio de 1928, por lo que resultó electo finalmente en sustitución del mismo el Dr. Enrique Martínez, que había ocupado el segundo lugar para el cargo de vicepresidente, ganando en un

Convención Nacional Constituyente

distrito y empatando en siete distritos con Francisco Beiró.

ANEXO II

INCIDENCIA DEMOGRAFICA DE LOS DISTRITOS ELECTORALES

TOTAL DE ELECTORES PARA PRESIDENTE Y VICEPRESIDENTE (POR DISTRITO)

Desde 1854 hasta 1892

Distritos electorales	1854	1860	1862	1868	1874	1880	1886	1892
	(*)	(**)	(***)					
Capital Federal (****)	--	--	--	--	--	--	22	21
Buenos Aires	--	--	25	28	53	53	31	33
Catamarca	10	10	--	10	12	12	12	12
Córdoba	16	16	12	16	26	26	26	26
Corrientes	12	12	11	--	16	16	15	13
Entre Ríos	8	8	8	8	17	18	18	17
Jujuy	8	8	7	7	8	8	8	8
La Rioja	8	8	6	6	8	7	8	8
Mendoza	10	8	9	10	10	10	10	
Salta	10	10	9	10	12	12	--	11
San Juan	8	8	8	8	10	10	10	
San Luis	8	8	8	8	10	9	10	10
Santa Fe	8	7	8	8	12	12	11	11
Santiago del Estero	--	12	12	12	17	18	18	17
Tucumán	--	10	10	--	14	14	14	14
Totales	106	125	133	131	225	225	213	221

(*) No se realizaron elecciones de primer grado en las provincias de Buenos Aires, Tucumán y Santiago del Estero. La primera de ellas por estar separada de la Confederación y las otras dos por estar en guerra civil.

(**) No hay constancia de la elección de primer grado en Catamarca.

(***) No llegaron las actas de Corrientes y Tucumán.

(****) Resuelta la "cuestión Capital" de la República con la sanción de la Ley Nacional n° 1.029 y la cesión de la ciudad de Buenos Aires por parte de la provincia homónima, la Capital Federal se convierte -a partir de 1886- en un nuevo distrito electoral.

Desde 1898 hasta 1937

Distritos electorales	1898	1904	1910	1916	1922	1928	1932	1937
Capital Federal	35	44	41	44	68	57	68	68
Buenos Aires	41	60	49	60	78	76	88	88
Catamarca	10	9	9	10	7	7	8	8

Convención Nacional Constituyente

Córdoba	24	23	24	25	31	24	33	33
Corrientes	14	18	17	18	17	14	18	18
Entre Ríos	20	22	19	22	18	21	19	21
Jujuy	8	8	6	8	8	6	8	8
La Rioja	8	8	7	8	8	8	8	8
Mendoza	11	12	10	12	11	11	15	16
Salta	9	12	12	12	7	8	10	10
San Juan	8	10	10	10	9	10	10	10
San Luis	9	10	10	10	7	10	10	10
Santa Fe	28	28	25	27	38	39	42	40
Santiago del Estero	14	13	9	14	13	14	16	16
Tucumán	17	18	16	18	16	14	18	18
Totales	256	295	264	298	336	319	371	372

ANEXO III

REFORMA CONSTITUCIONAL DEL AÑO 1949

ELECCION INDIRECTA Y REGIMEN ARISTOCRATICO

Informe del convencional Arturo Enrique Sampay
(Partido Justicialista de la Provincia de Buenos Aires)
Sesión del 9 de marzo de 1949

"... También consideró el orador que la autonomía provincial queda cercenada considerablemente con la supresión de los Artículos 82, 83, 84 y 85, que se refieren a las formalidades de la elección presidencial.

Textualmente se ha dicho que la elección directa de presidente y vicepresidente es el rompimiento del equilibrio federal, es poner en desigualdad de condiciones al interior del país, es haber resuelto en forma hábil el pleito secular entre el localismo porteño y el interior de la República.

¿Es que aspiraba la minoría, señor presidente, a que este pleito, si existía, se perpetuara? ¿Y de dónde surge que las provincias, con la disposición del Artículo 82 que dispone la elección directa del presidente y vicepresidente de la Nación queden a merced de la Capital? ¿Y cómo se entiende que, después de afirmarlo al comienzo de su exposición, recuerde la minoría que la elección directa está contenida en su cronograma como una aspiración conveniente para la República?

Las provincias elegirán al presidente y al vicepresidente de la Nación, en adelante, como lo han hecho hasta ahora. No quedarán al margen del pacto federal porque la elección sea directa. Y no se comprende por qué se afirma que la elección directa llevará consigo la ineludible designación de un ciudadano de la Capital.

Insisto en que en esta tierra no hay unos ni otros. Damos ejemplo, en el despacho, de nuestra intención de legislar para todo el país. Lo contrario nos haría enemigos del sistema representativo federal que hemos jurado defender.

Pero el señor convencional interpreta -debemos considerar así- un pensamiento político contingente y no puede ver las proyecciones ulteriores. Cuando las ve, nos enfrenta con un siniestro porvenir.

Yo creo, señor presidente, que el contexto del despacho presenta las necesarias garantías contra la omnipotencia del poder central cuando alguien, en el futuro, pretenda realmente coartar el ejercicio de los derechos de las provincias. También las contiene en cuanto a la libertad de las personas y a su patrimonio.

Cuando la oposición agotó la visión panorámica cargada de sombras, de argentinos esclavizados, mudos, inertes, bajo el yugo del poder, no tenía otra salida que emprender el cuadro igualmente sombrío de las provincias sojuzgadas por los tentáculos del poder central. Nuestra visión, por cierto, es más optimista. No entregamos a nadie las instituciones de la República. Lo que hacemos, eso sí, es devolvérselas al pueblo.

Dije ayer que nuestra posición es clara, porque sabemos adónde vamos y qué queremos. Damos cara a la luz y volvemos la espalda a las sombras, porque sabemos que en ellas no puede planearse ni construirse el grandioso

Convención Nacional Constituyente

edificio de la patria nueva..."

Fuente: Diario de sesiones de la Convención Nacional Constituyente del año 1949. Imprenta del Congreso de la Nación, Buenos Aires, 1949, pág. 365.

ANEXO IV

REFORMA CONSTITUCIONAL DEL AÑO 1949

ELECCION INDIRECTA Y REGIMEN ARISTOCRATICO

Informe del convencional Vicente Bagnasco
(Partido Justicialista de la Provincia de Buenos Aires)
Sesión del 9 de marzo de 1949

"Voy a referirme ahora a la supresión de los Artículos 82, 83, 84 y 85, que aconseja la comisión. Estos artículos se relacionan con la elección directa de presidente y vicepresidente de la Nación.

Esta reforma, por su significativa importancia, ha sido ya considerada y explicada por los señores convencionales que han hecho uso de la palabra en el debate en general.

El señor convencional Luder, replicando la exposición de un convencional de la minoría, puntualizó claramente la significación de esta reforma y rebatió exitosamente, en mi concepto, algunas objeciones que fueron intentadas.

La práctica constante y casi sin excepciones seguida en el país en materia de elecciones presidenciales no puede llamarnos a engaño con respecto al significado y a las características del sistema elaborado por los constituyentes del 53. Se trata, sin lugar a dudas, de una elección de segundo grado, en la que el pueblo se limita a elegir una junta de notables, de hombres de luces, como se acostumbraba a llamarles en la terminología colonial, los cuales procedían libremente a elegir al ciudadano que consideraban con mayores aptitudes para el desempeño de la más alta magistratura del país.

Pero las masas populares argentinas habían derramado mucha sangre por la independencia del país para que pudieran aceptar permanecer ausentes en la elección del primer mandatario de la República.

Nunca funcionó este sistema. La voluntad popular podrá haber sido torcida muchas veces por el fraude, la presión y la violencia; pero la verdad sea dicha, cuando un ciudadano cumplía sus deberes cívicos en una elección de presidente, ignoraba la personalidad de los electores para atender sólo a la personalidad del candidato. Y cuando alguna vez, en algún colegio electoral, se susurró la posibilidad de un vuelco de votos en favor de un candidato, en desmedro de otro, no titubeó la opinión pública en calificar como correspondía la actitud, la que, dicho sea de paso, nunca prosperó.

Se ha hecho una magnífica divagación sobre la posibilidad de que la elección del presidente, con el sistema de la elección directa, quedaría en manos del litoral. Más aún: se ha dicho aquí, por boca de un convencional, que con ello quedaría en manos de los porteños. Quien se sienta impresionado por esos argumentos puede tomarse el trabajo de compulsar escrutinios y podrá así observar que nunca ha ocurrido un caso similar. Siempre, computados los votos, hubieran resultado electos los mismos presidentes con el sistema de elecciones directa o indirecta.

Por otra parte, no nos engañemos o, mejor dicho, no nos dejemos engañar. Ningún profeta ni ningún fantaseador puede pintarnos un cuadro del país en el que la opinión pública se encuentra dividida, no por ideas, por principios o por partidos, ni siquiera por clases, sino por localismos geográficos o de campanario. Eso terminó definitivamente en San Nicolás, en Cepeda y en Pavón..."

Fuente: Diario de sesiones de la Convención Nacional Constituyente del año 1949. Imprenta del Congreso de la Nación, Buenos Aires, 1949, pág. 371.

ANEXO V

REFORMA CONSTITUCIONAL DEL AÑO 1949

Convención Nacional Constituyente

ELECCION INDIRECTA Y SISTEMA FEDERAL

Informe del convencional Antonio Sobral
(Unión Cívica Radical de la Provincia de Córdoba)
Sesión del 8 de marzo de 1949

"... Se aconseja también la supresión de los Artículos 81, 82, 83, 84 y 85, que hacen a la formación del colegio electoral, porque la reforma propone la elección directa de presidente y vicepresidente de la República.

Señor presidente, a simple planteo de teoría, a puro enunciado de doctrina, parece, dentro del concepto de la soberanía popular, que en realidad esa disposición que se aconseja incorporar está plenamente justificada; pero dentro de nuestras formas federales de vida y organizada así en nuestra Constitución, significa la quiebra de la auténtica organización de la República. La elección directa de presidente y vicepresidente es el rompimiento del equilibrio federal, es poner en desigualdad de condiciones al interior del país; es haber resuelto en una forma hábil, pero artera, el pleito secular entre el localismo porteño y el interior de la República.

Desde hoy en más, yo, hombre del interior de la Nación, provinciano, profundamente localista y por eso consubstanciado con lo argentino y por lo tanto fervorizado con las cosas de mi propio destino histórico, estremecido por una emoción que no puedo ocultar, porque siento que algo han roto en mí, levanto esta tremenda acusación, que es también la bandera de la Unión Cívica Radical; el interior del país acaba de quedar en total servidumbre del localismo de la ciudad de Buenos Aires.

Nosotros no levantamos banderas localistas para ir en contra de otros localismos; no levantamos consignas de lucha para imponerlos sobre otros localismos, porque ya lo he dicho: mi sentido de la libertad, consubstanciado con mi mundo circundante, me hace saberme solidario de un destino común y miembro de una comunidad, y en esta conciencia aprendo a respetar la libertad de los toros. Sólo queremos -vieja lucha del interior- que el localismo porteño detenga su afán de poner la riqueza del país a su exclusivo beneficiario; que no acreciente el centralismo político para continuar dominando a la República; que se inicie la política de la adecuada distribución de la riqueza del país, respetando sus unidades morales y económicas; en fin, que al país se lo deje argentinizar.

Queremos que se nos considere en el mismo plano que a los otros localismos, porque todos -con ese sentido del hombre argentino y que además es nuestra realidad- deben cumplir sus destinos. Desde la sanción de estas reformas nuestras provincias, es decir, la Nación misma, no participarán con sus hombres representativos en la marcha de la República; no podrán luchar con éxito por el equilibrio económico y por su propia formación espiritual; no podrán detener el avance cada día mayor del poderío económico y político de la Capital Federal; no podrán evitar que, estando los bienes en el interior del país, la riqueza esté en el Gran Buenos Aires, porque constituyendo un distrito único con la Capital Federal, parte de la Provincia de Buenos Aires y los territorios nacionales, manejado por el jefe del Poder Ejecutivo, hará imposible que el interior tenga una seria o posible gravitación en la conducción de los intereses políticos del país.

Con las reformas propuestas, las provincias, por su falta de un volumen electoral que contrarreste y equilibre al de los distritos federales, quedarán aunque tengamos el dudoso derecho del voto, sin gravitación alguna en la conducción de los intereses económicos, espirituales y políticos de la República. Todo el sistema federal, en sus bases esenciales, porque hacen al desenvolvimiento del hombre del interior, está quebrado.

Hoy -y esto es lo inaudito- los señores convencionales de la mayoría (me refiero a los verdaderos hombres de provincia y con todo el respeto que me merecen, pues sé que algunos, sin advertir estas consecuencias, han quedado envueltos en las redes sutiles del Gran Buenos Aires) acaban de resolver en favor de la Capital Federal el pleito secular entre el interior y el litoral. Ya han sellado la servidumbre al centralismo capitalino. Se han 'desprovincializado'. La 'desargentización' se iniciará desde hoy aceleradamente. ¡Qué gran tarea le queda a la Unión Cívica Radical!

Este aspecto de la reforma exige una advertencia que es preciso señalar. Se me puede recordar que la plataforma de la Unión Cívica Radical también sostiene la elección directa de presidente y vicepresidente de la República. Es verdad; pero la acción política de la Unión Cívica Radical sostiene la reivindicación de las bases comunales de la organización constitucional argentina en todos los aspectos institucionales, culturales, económicos, rentísticos y la provincialización de los territorios nacionales para incorporar su población al régimen representativo federal.

Dentro de esas mismas bases está una mayor popularización de las actividades económicas, educativas y políticas de nuestra democracia. Por eso sostiene en sus bases la acción política, la "organización de una democracia económica, que permita el contralor de la economía, que coloque a la riqueza natural, la producción, el crédito, las

Convención Nacional Constituyente

industrias, el consumo y el intercambio al servicio del pueblo, para construir un régimen que subordine la economía al servicio del hombre para el bienestar social", es decir, que los transportes, medios de comunicación, bancos, institutos de seguro, servicios públicos, energía, aprovechamiento y distribución de aguas, combustibles, subsuelo, frigoríficos y las industrias que se declaren fundamentales, son de propiedad del pueblo y sólo él podrá administrarlas por entes autónomos del derecho público nacionales, provinciales, comunales o cooperativos, con participación de productores, técnicos y usuarios según los casos. Es decir que la Unión Cívica Radical replantea el federalismo sobre la popularización de todas las actividades fundamentales del país. Al organizarse jurídicamente todo esto dentro de un nuevo ordenamiento de la Constitución, afirma el estilo de la vida argentina y le da sus instituciones adecuadas. La base popular es la democracia, y la centralista es la autocrática. Luego, dentro de una organización de severa base federal no hay temor de que el pueblo -sería una contradicción, entonces- elija en primer grado al presidente y vicepresidente de la Nación. Pero además debe contener determinadas instituciones defensivas de ese mismo sistema federal.

Es claro que de hecho no cabría dentro de una concepción de este tipo democrático, un Poder Ejecutivo fuerte y con facultades de "plenos poderes". Tampoco un Congreso con atribuciones un tanto discrecionales para intervenir a las provincias. Por eso la Unión Cívica Radical tiene proposiciones concretas. Así, a excepción de los casos del apartado segundo del Artículo 6 de nuestra Constitución, la intervención sería por resolución de la Corte Suprema de la Nación. Un régimen de iniciativa popular, referéndum y revocatoria, para determinados aspectos, pero dentro de un equilibrio federal. Descentralización administrativa; independencia de los poderes; régimen municipal; carrera administrativa; régimen de defensa de las garantías individuales, y sólo la justicia podría ordenar deportaciones o confinamientos, es decir, los jueces naturales del afectado.

Establecido este ordenamiento de abajo hacia arriba, en donde el presidente de la República sería el jefe de una administración para determinados negocios comunes del país, la elección directa de éste podría implantarse sin temor alguno. Pero en el caso que estamos considerando es la entrega total del interior a los intereses del localismo capitalino. Hay una extraordinaria diferencia. Por eso la Unión Cívica Radical sostiene, pero por otro camino, la elección directa del presidente y del vicepresidente de la Nación. Esa es la concepción política institucional del radicalismo frente a este aspecto de la reforma, es decir, establecer una organización institucional política sobre auténticas bases federales, y éstas se logran cuando mayor participación tiene el pueblo en ellas..."

Fuente: Diario de sesiones de la Convención Nacional Constituyente del año 1949. Imprenta del Congreso de la Nación, Buenos Aires, 1949, págs. 297 a 299.

ANEXO VI

REFORMA CONSTITUCIONAL DEL AÑO 1949

ELECCION INDIRECTA Y REGIMEN ARISTOCRATICO

Informe del convencional Italo Argentino Luder
(Partido Justicialista de la Provincia de Buenos Aires)
Sesión del 8 de marzo de 1949

"... Habíamos dicho que otra de las realidades que rebasaron los esquemas constitucionales está dada por el ascenso de las masas al área política con motivo de la sanción de la Ley Sáenz Peña. Antes de la ley, sólo habían aflorado al terreno de lo político los pequeños grupos de la propiedad y de la ilustración, a que he hecho referencia anteriormente. La actitud de las masas era meramente pasiva; el patriciado había reemplazado a la aristocracia colonial y los gobiernos electores usurpaban los derechos del pueblo.

La irrupción de las masas en el terreno de lo político importa el advenimiento de una democracia masiva y su secuencia inevitable la aparición de los grandes partidos, rebasándose así el ordenamiento constitucional positivo.

La presencia de las masas en el ágora política quiebra los recaudos estructurados por la Constitución del 53. Señalamos a simple título de ejemplo la elección de presidente y vicepresidente de la República, que sirvió para que el señor convencional Sobral construyera una peregrina teoría sobre el avasallamiento de las autonomías provinciales por la modificación que introduce el proyecto de reforma. Eso tendría algún viso de seriedad si el sistema actual de elección indirecta estableciera que el colegio electoral se compone del mismo número de representantes de cada provincia. Pero estableciendo, como lo hace, que las provincias están representadas en forma proporcional a su

Convención Nacional Constituyente

población, no veo cómo la sustitución del sistema por la elección directa puede modificar y disminuir esa proporción de las provincias para elegir presidente de la Nación.

Pero hay algo más, señor presidente, sobre este artículo -ya que hemos hecho mención a él-, y es la incongruencia que se advierte entre el texto constitucional y la realidad sociológica. Según la disposición constitucional, según el sistema de la elección indirecta, el pueblo elige electores de presidente y vicepresidente de la República, y éstos eligen al presidente y vicepresidente. La mayoría elige a una minoría y la minoría elige al presidente, decían los comentaristas de la época, y esa es la idea que inspiró el sistema filiado en el liberalismo burgués. Pero en la realidad actual, el alcance de esa disposición es muy distinto. Para la técnica política de la democracia masiva, que vivimos, los electores de presidente y vicepresidente son simples ejecutores de un mandato partidario y no pueden apartarse de los candidatos previamente proclamados.

La supresión del sistema de elección indirecta y su reemplazo por el de la elección directa de presidente y vice de la República destruye una ficción constitucional y al mismo tiempo incorpora un procedimiento para registrar con mayor fidelidad la voluntad popular. Esto debe ser vinculado al problema que plantea el Artículo 77, cuya reforma permitirá la reelección de presidente y vicepresidente de la República. Se pone aquí al desnudo otra de las argucias del liberalismo burgués, al que le horroriza la relación directa y continuada entre el pueblo y su conductor e intérprete, pero que en cambio asegura cuidadosamente la permanencia en el gobierno de los representantes del poder económico que, detrás de las bambalinas, mueven los hilos de sus personeros que se turnan con el sillón presidencial.

Cada vez que un auténtico revolucionario llega a la presidencia de la República, estas fuerzas especulan con la brevedad de su mandato, con la renovación presidencial, para efectuar entonces una contrarrevolución incruenta. Eso fue lo que sucedió con Hipólito Yrigoyen, y yo lamento que no estén aquí los señores convencionales de la minoría para que, con una mano sobre el corazón, nos dijeran si la reelección de Hipólito Yrigoyen en 1922 no hubiese ahorrado horas amargas al país y asegurado la continuidad de una revolución popular que prometió el radicalismo y que los continuadores de Yrigoyen no fueron capaces de proseguir.

Pero lo que vino a interferir los planes de la burguesía plutocrática fue la extraordinaria longevidad de Yrigoyen, que le permitió volver al sillón presidencial después del intervalo constitucional de seis años. Las fuerzas del poder económico, foráneas y vernáculos, comprendieron el peligro que significaba un poder político indócil a sus pretensiones y dispuestos a enfrentarlas. El remedio estaba en reponer en el gobierno a la vieja oligarquía, siempre dispuesta a servir sus designios.

Pero el retorno al gobierno de la vieja oligarquía no significaba que pudiera remontarse el curso de la historia para volver al sistema del antiguo patriciado que gobernaba de espaldas al pueblo, pero contando con la inoperancia política de ésta. Ahora era preciso enfrentarse a una realidad sociológica, incontrastable: la presencia de masas politizadas que reclamaban su derecho a participar en la elaboración de su propio destino político.

Fue preciso, entonces, subvertir los presupuestos de la representación política y envenenar las sementeras del civismo argentino; fue preciso, en una palabra, inventar el fraude patriótico."

Fuente: Diario de sesiones de la Convención Nacional Constituyente del año 1949. Imprenta del Congreso de la Nación, Buenos Aires, 1949, págs. 341 y 342.

ANEXO VII

REFORMA CONSTITUCIONAL DEL AÑO 1957

Texto de la Constitución Nacional de 1853/60
y de los despachos de comisión
en materia de elección de presidente y vicepresidente
de la Nación

A. Constitución Nacional

Capítulo II: De la forma y tiempo de la elección del presidente y vicepresidente de la Nación

Artículo 81.- La elección del presidente y vicepresidente de la Nación se hará del modo siguiente. La Capital y cada una de las provincias nombrarán por votación directa una junta de electores, igual al duplo del total de diputados y senadores que envían al Congreso, con las mismas calidades y bajo las mismas formas prescriptas para la elección de diputados.

No pueden ser electores los diputados, los senadores ni los empleados a sueldo del gobierno federal.

Convención Nacional Constituyente

Reunidos los electores en la Capital de la Nación y en la de sus provincias respectivas cuatro meses antes que concluya el término del presidente cesante, procederán a elegir presidente y vicepresidente de la Nación por cédulas firmadas, expresando en una la persona por quien votan para presidente y en otra distinta la que eligen para vicepresidente.

Se harán dos listas de todos los individuos electores para presidente y otras dos de los nombrados para vicepresidente, con el número de votos que cada uno de ellos hubiese obtenido. Estas listas serán firmadas por los electores y se remitirán cerradas y selladas dos de ellas (una de cada clase) al presidente de la Legislatura provincial y en la Capital al presidente de la municipalidad, en cuyos registros permanecerán depositadas y cerradas, y las otras dos al presidente del Senado (la primera vez al presidente del Congreso Constituyente).

Artículo 82.- El presidente del Senado (la primera vez el del Congreso Constituyente), reunidas todas las listas, las abrirá a presencia de ambas Cámaras. Asociados a los secretarios, cuatro miembros del Congreso sacados a la suerte, procederán inmediatamente a hacer el escrutinio y a anunciar el número de sufragios que resulte en favor de cada candidato para la presidencia y vicepresidencia de la Nación. Los que reúnan en ambos casos la mayoría absoluta de todos los votos serán proclamados inmediatamente presidente y vicepresidente.

Artículo 83.- En el caso de que por dividirse la votación no hubiere mayoría absoluta, elegirá el Congreso entre las dos personas que hubiesen obtenido mayor número de sufragios. Si la primera mayoría que resultare hubiese cabido a más de dos personas, elegirá el Congreso entre todas éstas. Si la primera mayoría hubiese cabido a una sola persona y la segunda a dos o más, elegirá el Congreso entre todas las personas que hayan obtenido la primera y segunda mayoría.

Artículo 84.- Esta elección se hará a pluralidad absoluta de sufragios y por votación nominal. Si verificada la primera votación no resultare mayoría absoluta, se hará segunda vez contrayéndose la votación a las dos personas que en la primera hubiesen obtenido mayor número de sufragios. En caso de empate, se repetirá la votación y si resultase nuevo empate decidirá el presidente del Senado (la primera vez el del Congreso Constituyente). No podrá hacerse el escrutinio ni la rectificación de estas elecciones sin que estén presentes las tres cuartas partes del total de los miembros del Congreso.

Artículo 85.- La elección del presidente de la Nación debe quedar concluida en una sola sesión del Congreso, publicándose enseguida el resultado de ésta y las actas electorales por la prensa.

B. Despacho de la mayoría

Artículo 81.- Se lo sustituye por el siguiente texto:

El presidente y vicepresidente de la Nación serán elegidos directamente y a simple pluralidad de sufragios, formando la Nación un distrito único. La elección se realizará por lo menos tres meses antes de terminarse el mandato. El escrutinio definitivo será efectuado por el órgano superior previsto en la ley electoral, el cual remitirá el resultado de la elección al presidente del Senado de la Nación.

Además del caso previsto en el Artículo 77 no pueden ser elegidos presidente y vicepresidente de la Nación:

- 1°) Quienes hubieran ejercido cualquiera de esas funciones.
- 2°) Quienes hubieran ejercido las funciones de ministro del Poder Ejecutivo durante el año anterior al día de la elección.
- 3°) Los miembros de las fuerzas armadas hasta dos años después de su retiro absoluto; los eclesiásticos y ministros de los diversos cultos.
- 4°) El cónyuge, los parientes consanguíneos y afines dentro del segundo grado de quienes ejercieran la presidencia o vicepresidencia de la Nación el último año anterior a la elección presidencial.
- 5°) Los contratistas de obras y servicios públicos, los administradores, directores, asesores, mandatarios y representantes de empresas subvencionadas por el Estado o de sociedades y establecimientos en que tengan participación pecuniaria el fisco o capitales extranjeros, que no dejen el cargo hasta dos años antes del día de la elección; administradores o recaudadores de los fondos públicos mientras no finiquiten sus cuentas.

Artículo 82.- Se suprime.

Artículo 83.- Se suprime.

Artículo 84.- Se suprime.

Artículo 85.- Se suprime.

C. Disidencias con el despacho de la mayoría

Artículo 81.- La elección de presidente y vicepresidente de la Nación se hará directamente por el pueblo, a simple pluralidad de sufragios, considerándose a tal efecto todo el territorio de la Nación como un solo distrito electoral.

Convención Nacional Constituyente

José A. Allende, José J. Amado, Juan T. Lewis, Horacio Peña.

Artículo 81.- El presidente de la República será elegido por el Congreso Nacional. Para ser elegido debe obtener los votos nominales de las dos terceras partes de los miembros componentes del Congreso reunido en Asamblea.

Si realizadas tres votaciones no se obtuvieran los dos tercios, será elegido el que obtenga mayoría absoluta. Si nadie obtuviera mayoría absoluta se procederá a nueva votación, esta vez entre los dos candidatos que hubiesen obtenido más votos en la última votación, y será elegido el que obtenga mayoría absoluta. La elección del presidente debe quedar concluida en una sola sesión del Congreso, un mes antes de la terminación del ejercicio.}Enrique U. Corona Martínez, Américo Ghioldi, Julio González Iramain, Julio César Martella, Alfredo L. Palacios, Nicolás Repetto.

Artículo 81.- Se intercala en el primer párrafo, después de "por votación directa", las palabras: "y por el sistema proporcional".

Luciano Molinas, José N. Antelo, Horacio R. Thedy.

Artículo 81.- Mantener el texto de 1853.

Luis M. Otero Monsegur.

D. Despacho de la minoría

Artículo 81.- Idem Constitución Nacional.

Artículo 82.- Idem Constitución Nacional.

Artículo 83.- Idem Constitución Nacional.

Artículo 84.- Idem Constitución Nacional.

Artículo 85.- Idem Constitución Nacional.

E. Disidencias con el despacho de la minoría

Artículo 82.- Reunidos los electores en la Capital de la Nación dos meses antes de que concluya el término del presidente cesante, procederán a elegir presidente y vicepresidente de la Nación por cédulas firmadas, expresando en una la persona por quien votan para presidente y en otra distinta la que eligen para vicepresidente. El presidente y vicepresidente serán elegidos por mayoría absoluta de los votos elegidos.

José A. Mercado.

Artículo 83.- En el caso de que por dividirse la votación no hubiere mayoría absoluta se hará una nueva elección entre las dos personas que hubieren obtenido mayor número de sufragios. Si la primera mayoría que resultare hubiere cabido a más de dos personas, la elección se hará entre todas éstas. Si la primera mayoría hubiere cabido a una sola persona y la segunda a dos o más, la elección se hará entre las personas que hayan obtenido la primera y segunda mayoría.

José A. Mercado.

Artículo 84.- En caso de empate se repetirá la votación y si resultare nuevo empate decidirá el presidente de la junta de electores. No podrá hacerse la elección ni el escrutinio correspondiente sin que estén presentes las tres cuartas partes del total de los miembros de la junta de electores.

José A. Mercado.

Artículo 85.- La elección del presidente y de vicepresidente de la Nación debe quedar concluida en una sola sesión de la junta de electores, publicándose enseguida el resultado de ésta y las actas electorales por la prensa.

José A. Mercado.

CITAS

(*1) En este sentido: TRUSSO, Francisco Eduardo, "Alfonsín-Cafiero: elección directa y conflicto de poderes", en diario "La Nación", lunes 8 de febrero de 1988, pág. 7; VANOSI, Jorge R., "Situación actual del federalismo", Ed. Depalma, Buenos Aires, 1964, pág. 49; ROMERO, César Enrique, "Derecho constitucional", Ed. Víctor P. de Zavalía, Buenos Aires, 1976, t. II, pág. 235; MONTES DE OCA, M. A., "Lecciones de derecho constitucional", Ed. La Buenos Aires, Buenos Aires, 1917, t. II, pág. 320 y sgte.; y más recientemente GONZALEZ BERGEZ, Pablo, "La Constitución y el intento de reforma", Ed. Marymar, citado por Angel Anaya en su columna de "Política Nacional" del diario "La Nación", jueves 18 de noviembre de 1993, pág. 8.

(*2) TRUSSO, F., op. cit., pág. 7.

Convención Nacional Constituyente

(*3) DE SECONDAT, Carlos Luis (Montesquieu), "Del espíritu de las leyes". Se ha seguido la edición de Ed. Porrúa, México, 1982, trad. Nicolás Estévez.

(*4) ROSATTI, Horacio Daniel, "El federalismo argentino como técnica y como ideario" en "Dos ensayos de ciencia política", Ed. Premio Coca Cola en las Artes y las Ciencias, Buenos Aires, 1986, pág. 69 a 123.

(*5) Ver opinión de los convencionales José Benjamín Gorostiaga y Clodomiro Zavalía en VANOSSO, Jorge R., "La influencia de José Benjamín Gorostiaga en la Constitución Argentina y en su jurisprudencia", Ed. Pannedille, Buenos Aires, 1970, pág. 120; asimismo en el informe de la Comisión de Negocios Constitucionales del Congreso General Constituyente (1853).

(*6) HAMILTON, Alexander, "El federalista". Se sigue la edición de Ed. Fondo de Cultura Económica, México, 1974, trad. Gustavo R. Velazco, pág. 289 y sgte.

(*7) BEARD, Charles A., "Una interpretación económica de la Constitución de los Estados Unidos", Ed. Arayú, Buenos Aires, 1953, trad. Héctor Sáenz y Quesada, Capítulo VII.

(*8) ALBERDI, Juan Bautista, "Derecho público provincial argentino", Ed. La Cultura Argentina, Buenos Aires, 1917, pág. 121.

(*9) BOTANA, Natalio, "El orden conservador", Ed. Hyspamérica, Buenos Aires, 1977, pág. 40 y ss.

(*10) TRUSSO, F., op. cit.

15

Solicitada por el señor convencional Skidelsky

Plantea inmediata vigencia de la reforma de los artículos 46 y 48 de la Constitución Nacional, sustituyendo la cláusula transitoria prevista en el inciso b) del punto D. del "Núcleo de Coincidencias Básicas" por otra que la posibilite.

CARLOS SKIDELSKY, Convencional Constituyente por la Provincia del Chaco, al Señor Presidente y por su digno intermedio a la Convención Nacional Constituyente digo: Que a objeto de evitar la contradicción existente entre inciso a) del punto D) del "Núcleo de Coincidencias Básicas" -que dispone la inmediata vigencia de la reforma de los artículos 46 y 48 de la Constitución Nacional, preceptuando la elección directa de tres senadores- y el inciso b) referido a una cláusula transitoria que plantea el respeto por los mandatos existentes y la elección del tercer Senador por las Legislaturas, estableciendo un procedimiento promiscuo y engorroso entre el cuerpo electoral y los poderes legislativos locales, viene a proponer al Plenario de esta Hon.Convención, en uso de sus legítimos poderes se sustituya la referida cláusula transitoria por otra que permita la inmediata vigencia de la reforma propuesta.

Que funda su petición en las siguientes razones:

I.- Antecedentes de la norma cuestionada.

La Cámara de Diputados había resuelto limitar el mandato de los senadores a cuatro años. Ello provocó la resistencia a esta reducción de los integrantes de la Cámara Alta. Hubo una enconada discrepancia entre diputados -que respaldaban ese aspecto de la reforma- y senadores que la resistían. (Conf.García Lema "La Reforma por dentro". Ed.1994, pág.147)

"La presión del gobierno sobre sus propios senadores no pudo superar la resistencia de estos últimos, de forma tal que ellos directamente no hicieron otra cosa que suprimir del texto sancionado por Diputados la limitación a

Convención Nacional Constituyente

cuatro años de su mandato, dejando al criterio discrecional de la Convención Constituyente la resolución de hasta cuando debe llegar la reducción del mandato". (Quiroga Lavié, "Qué puede hacer la Convención Constituyente". Ed.1994 pág.44)

2.- Viabilidad jurídica del no tratamiento de la cláusula transitoria propuesta.

Facultades de la Convención.

Para la justa elucidación del quid propuesto, es preciso -en primer lugar- determinar cuales son las facultades de esta Honorable Convención.

Al respecto resulta muy interesante la ponencia presentada en 1º de marzo de 1994 por el Dr.Juan Bernardo Iturraspe a las "Primeras Jornadas Nacionales sobre temas constitucionales relevantes" de la que extraigo los datos que a continuación se detallan.

En lo que atañe a este punto el Dr.Iván José María Cullen, en concordancia con la mejor doctrina constitucional sostiene que "la Convención Constituyente tiene que limitarse a modificar o no el temario contemplado en la ley de necesidad de Reforma de la Constitución que tiene que dictar el Congreso y es la que -además- fija el número de convencionales y el sistema por el cual deben ser elegidos". ("El Litoral", 17/4/93, pág.5)

En "La Capital" de Rosario del 29/8/93, comentando un encuentro de prestigiosos constitucionalistas, bajo el título "Mirada académica sobre la reforma constitucional", se afirma que "los panelistas coincidieron sobre el carácter no soberano de la Asamblea Convencional Constituyente." En síntesis de lo actuado, afirmó el Dr.Cullen: "La Convención no puede hacer lo que le dé la gana, sino que debe tratar el temario por el que fue convocada".

En el mismo sentido PEDRO J.FRIAS (La constituyente no es soberana. LA LEY del 22/2/94 pág.1)

Refiriéndose a las reformas parciales el eminente autor expresa que: "El exceso de la Convención no está convalidado ni por la doctrina ni por la experiencia argentina. Conozco sólo dos autores que avalan la tal soberanía. Todos los otros estamos de acuerdo que la Convención sólo dispone de una competencia y es la acotada por la declaración de necesidad de reforma del Congreso. El Congreso es titular del poder preconstituyente y condiciona a la Convención". (op.y loc.cit.)

Esto se explica porque la Convención posee un "poder constituyente derivado o constituido (llamado también poder de reforma o de revisión)". (SAGÜES, "Elementos de Derecho Constitucional" Tº1 pág.104)

El autor citado define a ese poder como "el que se desenvuelve conforme a las pautas jurídicas (de trámite y de contenido) que marca la Constitución preexistente".

En consecuencia, en nuestro país puede diferenciarse un poder preconstituyente de un poder constituyente derivado.

Siguiendo siempre al autor citado "muchas constituciones (entre ellas la nuestra) distinguen un poder preconstituyente previo al constituyente, y que opera como órgano de convocatoria de éste".

Este poder preconstituyente es diverso: "algunas veces lo cumple el Congreso ordinario (p.ej. en nuestro país la declaración de necesidad de reforma debe ser decidida por el poder legislativo con el voto de las dos terceras partes de sus miembros, según el art.30 de la Constitución Nacional)". (op.y loc.cit.)

"La importancia jurídico-política del poder preconstituyente deriva no solo de lo indispensable que es su decisión para que se ponga en marcha el proceso de reforma constitucional, sino también porque en algunos casos, encuadra la tarea del poder constituyente (así, en la Argentina fijar el temario y el tiempo en el cual éste puede funcionar)". (op.cit. pág.105)

Entre los problemas que se han planteado en relación de ambos poderes está el de los límites internos que el poder preconstituyente puede fijar al poder constituyente. "Se discute, por cierto, dice SAGÜES, (op.cit.pág.107), si una Asamblea constituyente está constreñida por tal temario, o puede -invocando soberanía- apartarse de él".

"A nuestro entender -responde el autor- cuando el poder preconstituyente importa un poder de regulación, bien puede (salvo que la Constitución lo prohíba) determinar el radio de acción del poder constituyente derivado, que, además, no es soberano, ya que, precisamente, por ser poder derivado, está circunscripto por el derecho preexistente que regula su comportamiento". (op.cit. pág.107)

En síntesis, el autor llega a la conclusión de que el poder preconstituyente tiene potestad de regulación, debiendo el poder constituido someterse al temario, tiempo, lugar y procedimiento fijados por aquél.

En el mismo sentido, QUIROGA LAVIE (Derecho Constitucional, 3a.ed. 1993, pág.601) expresa que "la doctrina ha sostenido que la declaración de necesidad de la reforma significa que el Congreso debe indicar el alcance de la misma, es decir que deberá señalar los puntos de la Constitución a reformar".

Pocas líneas más abajo el autor reitera: "el Congreso, además de la conveniencia (necesidad) de la reforma,

Convención Nacional Constituyente

indica los puntos que conviene reformar. En tal sentido, el art.30 C.N. dispone que la Constitución puede ser reformada en el todo o en cualquiera de sus partes". (op.y loc.cit.)

ROSATTI, trata el tema con su habitual solvencia en un artículo intitulado "La supuesta soberanía de la Convención Constituyente" (El Litoral, 1º de marzo de 1994 pág.6), donde expresa: "En el sistema argentino el Congreso fija el temario a reformar (con mayor razón aún en el caso de tratarse de una reforma parcial como la que propicia la Ley Nacional 24.309) y la Convención tiene plena autonomía para modificar o no las materias del temario (y eventualmente sus conexas), pero no puede incursionar en cuestiones ajenas a la convocatoria. No puede hacerlo -agrega- entre otros motivos por estos dos muy importantes:

a) Porque los convencionales reformadores no son padres fundadores ni demiurgos sino tan solo representantes, como también son representantes los legisladores ordinarios que los convocan (en realidad los convencionales son también legisladores, pero constitucionales o extraordinarios, entendiendo 'extraordinario' como inusual o ad-hoc)

¿Quién manda elegir los legisladores extraordinarios? -se pregunta y responde: "Los legisladores ordinarios con una mayoría especial".

¿De dónde surgen los legisladores extraordinarios? -vuelve a preguntarse- y la respuesta es: "de listas de los Partidos Políticos, igual que en el caso de los legisladores ordinarios".

¿Quién elige a los legisladores extraordinarios?. El electorado, igual que a ciertos legisladores ordinarios. (vgr.: diputados)

"En suma: representantes partidarios son los que dictan leyes y representantes partidarios los que reforman constituciones".

"En realidad, no hay motivo para creer que la participación del 'pueblo soberano' sea mayor en un caso -cuando elige legisladores- que en otro -cuando elige convencionales constituyentes-, porque en ambas hipótesis el pueblo actúa como 'mandante' (designando 'mandatarios') y se interesa más o menos en la materia a normar (jubilaciones, régimen laboral, duración del mandato de un senador, etc.) conforme a la repercusión que en término de sentimientos o intereses tales cuestiones le susciten".

b) El segundo motivo radica en que "la ejemplaridad procesal de la Constitución fundante (para decirlo en términos más llanos: la forma de creación del derecho) no está en discusión. No estamos ante un proceso revolucionario que reclame ser juzgado con reglas propias y distintas de las del régimen derrocado, sino que estamos ante la eventualidad de una reforma parcial de la Constitución. Conviene recordar que reformar es modificar algo sin que por ello pierda las características que lo hacen irreconocibles. Y una de las propiedades que hacen reconocible a una Constitución escrita es la de operar como modelo de creación jurídica".

Es muy interesante la inferencia que efectúa el autor sobre los criterios que habrán de sustentar quienes propongan que la Convención Reformadora sea soberana, en el sentido de que pueda incluir discrecionalmente temas ajenos a los de la convocatoria:

"1º) creerán que el poder constituyente carece 'por definición' de limitaciones, con lo cuál abandonará el rol de representante del pueblo para encarnar al pueblo mismo semejando los momentos épicos y fundacionales del Estado (aquéllos en que el pueblo se alzaba revolucionariamente contra el régimen premoderno). De esa forma se vivirá la ilusión de un retorno al estado de naturaleza preconstitucional, borrándose 'de un plumazo' (la expresión merece ser leída literalmente) la fuerza histórica de 140 años".

"2º) Creerán que son demiurgos, a quienes el pueblo le ha confiado mansamente su destino, sin recorte, sin límites, sin controles. Por este camino, los convencionales encarnarían una curiosa especie de oligarquía que nos retrotraería a aquella época lejana del despotismo ilustrado con la que se nos gobernaba en la metrópoli asegurándonos que era en nuestro propio beneficio".

Estos principios son aceptados por la inmensa mayoría de la doctrina nacional.

Brevitatis causae nos limitaremos a citar a los autores que sostienen la misma postura: SANCHEZ VIAMONTE. "El poder constituyente." ed. 1957, pág. 575; SPOTA "Origen y Naturaleza del poder Constituyente." ed. 1970, pág.46; GONZALEZ CALDERON "Derecho Constitucional." Tº I pág. 340, ed. 1917; CASIELLO "Derecho Constitucional argentino." ed. 1954, pág. 140; LINARES QUINTANA "Tratado de la Ciencia del Derecho Constitucional argentino." ed. 1975, Tº III, pág.138; BIDART CAMPOS "Tratado Elemental de Derecho Constitucional argentino." ed. 1986, Tº I, pág. 111; EKMEKDJIAN "Manual de la Constitución Argentina" ed. 1992, pág. 57; VANOSSI "Teoría Constitucional." Tº I pág.123; BIDEGAIN "Cuadernos del Curso de Derecho Constitucional." ed. 1981, Tº IV pág. 15; MIDON "Apuntes de la Constitución." ed. 1989, pág. 386.

En síntesis la Convención Constituyente debe tratar todos los puntos propuestos por el Poder pre-constituyente, pero posee potestad para modificar o no dicho temario. O expresado en otras palabras: "Dentro de su competencia la Convención goza de autonomía para disponer el sentido de la revisión. Obviamente puede

Convención Nacional Constituyente

rechazar los puntos propuestos, modificar su redacción, y apartarse de la opinión prevaleciente en el Congreso, pero no del tema.

Por lo dicho resulta evidente que la Convención tiene potestad para sustituir la cláusula provisoria propuesta, por otra que se adecue al espíritu de la norma y posibilite la inmediata aplicabilidad de la reforma constitucional.

3.- Las cláusulas transitorias.

Como lo advierte Sosa Richter (Sobre normas transitorias constitucionales."La Ley". Actualidad. 16/6/94 pág.1) la materia a la que refiere el título "es un tema del que se ha ocupado poco o nada la doctrina y es inexistente en la jurisprudencia".

He tomado estos conceptos de la ponencia presentada por el Dr. Juan Bernardo Iturraspe proponiendo una cláusula transitoria sobre elección de senadores nacionales y gobernadores (Expte. N°922) y los he corroborado con la lectura del texto citado.

"Sin embargo -añade- en una breve panorámica al constitucionalismo en general, es posible afirmar que mayoritariamente las constituciones tienen cláusulas transitorias".

Y pasa a citar la Constitución italiana de 1947; la Ley Fundamental de Alemania de 1949; la Constitución Española 1978; la Constitución de los Países Bajos de 1987; la Constitución de Francia de 1958; las Constituciones de Portugal (1976, revisada en 1989); la de Dinamarca de 1953; la de Colombia 1941; la de México de 1917; la de Buenos Aires de 1934, la de Córdoba de 1987; la de Corrientes de 1993; la de Haití de 1939; la de Uruguay de 1934; la de Brasil de 1937, que por sus artículos transitorios prolonga el mandato del presidente y de los gobernadores.

Después de un extenso análisis del tema el autor expresa que: "El contenido, extensión y cantidad de cláusulas transitorias no pueden discutirse ni establecerse de antemano; ellas son dependientes de las normas fundamentales que sean aprobadas y sólo para aquella que exijan una acomodación a la realidad legal o institucional, en cuyo caso, ad hoc, se dicta 'a medida' la cláusula transitoria".

Yendo ahora al tema que nos ocupa nos dice: "Notemos que la ley N°24.309 que declara la necesidad de reforma, se limita a reconocer en términos generales la existencia de cláusulas transitorias para algunas reformas habilitadas que, indudablemente, van a chocar con la realidad legal o fáctica existente hasta ahora".

Sosa Richter comienza tratando el tema del art.2° letra D) referido a la elección directa de tres senadores, dos por la mayoría y uno por la primer minoría, que es precisamente, el que nos ocupa. Y nos dice: "el inciso b) declara: 'una cláusula transitoria atenderá las necesidades resultantes de. 2da. decisión de integrar la representación con el tercer senador a partir de 1995. A tal fin los órganos previstos en el artículo 46 de la Constitución Nacional en su texto de 1853 elegirán. etc.'".

"Los órganos previstos en el art.46 de la Constitución -prosigue- son las Legislaturas locales. Y bien, tomamos una Constitución provincial, la de Buenos Aires, la cual en su art.100 inc.4°, encomienda a la Asamblea Legislativa la verificación de la elección de senadores al Congreso Nacional. El art.47 determina que en toda elección se dará representación en proporción al número de adherentes (votos). El art.101 señala que los nombramientos que se defieren a la Asamblea deberán hacerse a mayoría absoluta de los miembros presentes".

"Puede ocurrir, -añade- y de hecho va a ocurrir, que un grupo de representantes provinciales, prevalidos de estas normas constitucionales de la provincia, designen tres senadores nacionales de una sola mayoría. ¿Qué ocurre, entonces? Que el Congreso Nacional rechace las designaciones (art.56 de la Constitución Nacional)".

"Por un lado -reflexiona- los representantes provinciales deben ajustar su conducta a las normas de la Constitución Provincial vigente. Está claro que la Constitución Nacional prima o prevalece sobre las normas constitucionales provinciales. Entonces es preciso concluir que para instrumentar, sin conflictos, la reforma nacional que establece tres senadores por provincia, dos por la mayoría y uno por la primera minoría, deben, necesariamente, reformarse las constituciones provinciales; o ellas se reforman de hecho por la aplicación compulsiva y conflictual de la Constitución Nacional, cuando no se respeta por las Legislaturas locales lo establecido en la Constitución Nacional".

Y aquí es donde el autor citado yerra -como bien lo observa Iturraspe en su Proyecto- pues, se pregunta ¿qué pasa si la Legislatura no se reúne o si dicta una norma que contraría la de la Constitución Nacional?

Obviamente, como lo reconoce el propio autor, "la reforma se efectuaría de hecho por aplicación compulsiva y conflictual de la Constitución Nacional".

Como lo sostiene el Convencional Constituyente Ivan Cullen ("La Capital" 18 de Julio de 1994 pág.7): " a) No puede haber senadores elegidos en forma diferente, algunos por las Legislaturas y otros por el pueblo en forma directa (ahora los hay porque Buenos Aires (ciudad) elige y en el resto del país se los elige por las Legislaturas; b) ...no se respetaría la regla de dos por la mayoría y uno por la minoría (tampoco se asegura ahora, con la modificación en dos distritos en 1995 y en 15 distritos en 1998); la ley de convocatoria no permite la elección directa (tampoco se

Convención Nacional Constituyente

respeta ésta que no impone la regla del 2 y 1, y además hay elección directa en la ciudad de Buenos Aires."

4.- Inaplicabilidad de la cláusula transitoria propuesta.

Por contradicción entre el punto D): "Elección directa"; punto a) inmediata vigencia de la reforma a partir de 1995 y punto b) que difiere la elección y mantiene el mecanismo electivo por las Legislaturas, en unos casos y en otros no.

5.- Precariedad de los mandatos existentes ante la nueva la preceptiva constitucional.

Se dirá que este engorroso mecanismo se impone por la necesidad de respetar los mandatos existentes. Pero no hay tal porque nadie puede tener derechos adquiridos contra la soberanía popular y a todo evento nada impide la reelección cuando el mandato cesa por disposición constitucional.

"No hay derechos adquiridos otorgados por actos jurídicos constitucionales: en tal sentido ellos tienen carácter de orden público". (Quiroga Lavié "Derecho Constitucional". ed. 1993 pág.83)

Por consiguiente, en vez de dictar una cláusula transitoria como la que se propone, la que no hace sino vulnerar principios elementales de congruencia e igualdad, se impone dictar otra del mismo carácter, que declare operativa y de aplicación inmediata la reforma de los artículos 46 y 48 de la Constitución Nacional.

Al respecto dice el citado Quiroga Lavié: "...las normas operativas, en virtud de ser incondicionales, producen plenos efectos desde que existen, a saber: a) derogan las normas constitucionales que se les oponen; b) son exigibles ante los órganos jurisdiccionales y c) Las leyes, tanto anteriores como posteriores, que las contradigan serán inconstitucionales". (op.cit pág.88 y 890)

En consecuencia de todo lo dicho propongo la sustitución de la cláusula transitoria propuesta en el punto D) del "Núcleo de coincidencias básicas", por la siguiente: Cláusula transitoria.- A fin de adecuar lo propuesto en el punto D) del "Núcleo de coincidencias básicas", a los efectos de posibilitar el nuevo régimen de elección de senadores nacionales, los mandatos vigentes a la fecha de entrada en vigencia de la presente Constitución, se considerarán cumplidos al 9 de diciembre de 1995.

Este es mi proyecto, producto de la disidencia parcial formulada en el seno de la comisión.

III VOTACIONES

Sumario