

# CONVENCIÓN NACIONAL CONSTITUYENTE

31ª Reunión - 3ª Sesión Ordinaria (Continuación)  
16 de agosto de 1994

**Presidencia:** *doctor Eduardo Menem y doctor Ramón Bautista Mestre*

Secretario Parlamentario: *doctor Edgardo R. Piuizzi*

Secretario Administrativo: *doctor Juan Estrada*

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

## PRESENTES

ABRAHAM, Olga Catalina  
ACHEM, Antonio  
ACUÑA, Augusto César  
AGUAD, Oscar Raúl  
AGUILAR TORRES, Luis María  
AGUIRRE, Mauro  
ALASINO, Augusto José María  
ALEGRE, Miguel Ignacio  
ALFONSIN, Raúl Ricardo  
ALSOGARAY, Alvaro Carlos  
ALVAREZ, Carlos  
AMENA, Jorge Daniel  
ANCARANI, Hilda Norma  
ANDRADE MUÑOZ, César G.  
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.  
BARRA, Rodolfo Carlos  
BASSANI, Angel Marcelo  
BATTAGION, Richard Gustavo  
BAUM, Daniel  
BAVA, Pablo Juan Angel  
BELLO, Claudia Elena  
BENZI, María C. de los Angeles  
BERCOFF, María Graciela  
BERHONGARAY, Antonio Tomás  
BERTOLINO, Enrique Antonio  
BIAZZI, Ricardo Roberto  
BOGADO, Floro Eleuterio  
BOSIO, Néstor Mario  
BRASSESCO, María Inés  
BRAVO, Alfredo  
BRAVO, Leopoldo  
BUCCO, Jorge Luis  
BUSSI, Antonio Domingo  
BUSTI, Jorge Pedro  
CABALLERO MARTIN, Carlos  
CACERES, Luis Alberto  
CAFIERO, Antonio Francisco  
CAFIERO, Juan Pablo  
CAPPELLERI, Pascual

CARATTOLI, Héctor Jorge  
CARDESA, Enrique Gustavo  
CARDINALE, Pablo Antonio  
CARRETONI, Jorge Carlos  
CARRIO, Elisa María Avelina  
CASCO, María del Carmen  
CAVAGNA MARTINEZ, Mariano A.  
CIAURRO, Antonio  
COLOMBO, María Teresita del V.  
CONESA MONES RUIZ, Horacio E.  
CORACH, Carlos  
CORNET, Roberto Julio  
CULLEN, Iván José María  
DE BERNARDI, Eduardo  
DE JESUS, Juan  
DE LA RUA, Jorge Enrique  
DE SANCTIS, Guillermo Horacio  
DE VEDIA, Enrique  
DEI CASTELLI, Mario  
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  
DRESSINO, Ana María  
DUBINI, Isidro Ramón  
EL BACHA, Leticia  
ELORDI, María de las Mercedes  
ESCOBAR, Jorge Alberto  
ESCODERO, José C.  
ESPINDOLA, Zulma Celina  
ESTEVEZ BOERO, Guillermo E.  
ETCHENIQUE, Roberto Alejandro  
FABIO, José Domingo  
FALCO, Domingo Julio  
FARIAS, María Susana  
FEJOO DO CAMPO, María del C.  
FELICEVICH, Sara Lía  
FERNANDEZ DE KIRCHNER, Cristina  
FERNANDEZ MELIJE, Graciela  
FERREYRA DE LAS CASAS, Ignacio  
  
FICOSECO, José Carlos  
FIGUEROA, María Cristina  
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, Ricardo Gaspar  
HARVEY, Ricardo J. G.  
HERNANDEZ, Antonio María  
HERNANDEZ, Santiago Antonio  
HERNANDEZ, Simón Fermín  
HITTERS, Juan Carlos  
HONCHERUK, Atlanto  
HUMADA, Julio César  
IBARRA, Aníbal  
INSFRAN, Gildo  
IRIARTE, Luis  
IRIBARNE, Alberto J. B.  
IRIGOYEN, Roberto Osvaldo  
ITURRASPE, Juan Bernardo  
JÁNDULA, Jorge Eduardo  
JAROSLAVSKY, César  
JUAÑUK, Emilia Itatí  
KESSELMAN, Pedro J.  
LA PORTA, Norberto L.  
LA ROSA, Carlos Salvador  
LARREGUY, Carlos Alberto  
LEIVA, Rina Martha  
LIPSZYC, Cecilia Norma  
LLAMOSAS, Esteban Miguel  
LLANO, Gabriel Joaquín  
LLUDGAR, Rosa Emilia  
LOPEZ DE ZAVALLIA, Fernando J.  
LORENZO, Carlos Alberto  
LUCERO, María Zunilda  
LUNA, Julio Alberto  
MAEDER, Ernesto Joaquín  
  
MANFREDOTTI, Carlos  
MAQUEDA, Juan Carlos  
MARCOLINI, Nora María  
MARCONE, Hugo Dante O.

**VERSIÓN TAQUIGRÁFICA**

## Convención Nacional Constituyente

MARIN, Claudio Miguel Angel	REGAZZOLI, Zelmira M.	CASARI DE ALARCIA, María L.
MARIN, Rubén Hugo	REPETTO, Víctor Roberto	CASTILLO ODENA, Tomás E.
MARQUEZ, Pablo Antonio	REUTEMANN, Carlos Alberto	COUREL, Carlos A.
MARTINEZ, María de las Mercedes	ROBLES, Miguel Angel	DAHER, Zulema B.
MARTINEZ SAMECK, Pablo E.	ROCAMORA, Alberto Luis	DEL BONO, Jorge A.
MARTINO DE RÚBEO, Marta N.	ROCHA DE FELDMAN, Dora	DEL BONO, Tulio A.
MARUCCO, Hebe Aurora	RODRIGUEZ, Jesús	DI LANDRO, Oscar J.
MASNATTA, Héctor	RODRIGUEZ DE TAPPATA, Anahí Silvia	DIAZ GIMENEZ, Héctor A.
MATILLA, José	RODRIGUEZ SAÑUDO, Hugo B.	DIAZ LOZANO, Julio C.
MAY ZUBIRIA, Diego	ROMERO, Juan Carlos	DUHALDE, Eduardo A.
MAYANS, María Susana	ROMERO, Nilda	ESTABILLO, José A.
MAZA, Norma Beatriz	ROMERO FERIS, José A.	FALBO, María del Carmen
MAZZEO, Iris Artemisia	ROQUE, Blanca Lelya	FONZALIDA, Nicolás L.
MEANA GARCIA, María Nelly	ROSATTI, Horacio Daniel	GUZMAN, María Cristina
MELO DE LA BARBA, Susana Beatriz	ROULET, Elva	HERRERA, Humberto A.
MENDEZ, María T.	ROVAGNATI, Dina Beatriz	KAMMERATH, Germán L.
MENEM, Eduardo	RUBIO DE MINGORANCE, Elena	KENT, María del Pilar I.
MERCADO LUNA, Ricardo Gastón	RUFEIL, José Tanus	KIRCHNER, Néstor C.
MERLO, Mario Raúl	SACHS DE REPETTO, Dora H. N.	LLAVER, Santiago F.
MESTRE, Ramón Bautista	SALAZAR, Víctor Hugo	MAESTRO, Carlos
MIGUEZ BONINO, José	SALINAS, Isabel Marta	MARTINEZ, Esteban
MOINE, Mario Armando	SALUM, Humberto Elías	MARTINEZ LLANO, José R.
MONTES DE OCA, Luis G.	SANCHEZ DE DE MARIA, Susana B.	MASSACCESI, Horacio
MORENO, Ricardo María Diego	SANCHEZ GARCIA, María V.	MIRANDA, Julio Antonio
MURUZABAL, Hilario Raúl	SANTANDER, Mario Armando	MOLINA, Pedro E.
MUSALEM, Alfredo	SAPAG, Luz María	ORTEGA, Ramón B.
NATALE, Alberto Adolfo	SARAVIA TOLEDO, Fernando	PICINATO, José A.
NAVARRO, Argentino Miguel	SCHIAVONI, Domingo José	REVIDATTI, Gustavo A.
NUÑEZ, José Luis	SCHIAVONI, Ester Aída	RICO, Aldo
OLIVEIRA, Alicia	SCHIUMA, Stela Maris	RODRIGUEZ SAA, Adolfo
OLMEDO, Mario Antonio	SCHRODER, Juan	RUSSO, Federico P.
OLSINA, María Luján	SEQUEIROS, Néstor Adrián	SALCEDO, Carmen Inés
ORSI, René Saúl	SERRA, José María	SOLANAS, Fernando E.
ORTEMBERG, Raquel Elisa	SERRAT, Teresita Beatriz	VARESE, Luis Segundo
ORTIZ, Jorge Oscar	SERVINI GARCIA, Clara C.	ZAVALLIA, José Luis
ORTIZ PELLEGRINI, Miguel Angel	SKIDELSKY, Carlos Rubén	
PAIXAO, Enrique	SPINA, Carlos Guido	CON LICENCIA PENDIENTE DE
PANDO, Ana María	STEPHAN, Sergio	APROBACION
PARDO, Angel Francisco	TIZON, Héctor Eduardo	
PARENTE, Rodolfo Miguel	TORRES MOLINA, Ramón	DALESIO DE VIOLA, Adelina
PECULO, Alfredo	VALDES, Eduardo Félix	
PEDERSOLI, Juan Mario	VALLEJOS, María Cristina	CON RENUNCIA PENDIENTE DE
PELTIER, Teresa Camila	VASQUEZ, Alejandro Jorge	APROBACIÓN
PEÑA, Daniel Alberto	VEGA DE TERRONES, Ana María	
PERETTE, Pedro	VELARDE, Marta Sylvia	DE NEVARES, Jaime Francisco
PETTIGIANI, Eduardo Julio	VERANI, Pablo	GALARZA, Edith
PICCININI, Alberto José	VIUDES, Isabel Josefa	
PIERRI, Alberto Reinaldo	VIVIANI, Alfredo Ramón	
PITTE DE LANDA, María A.	VIYERIO, Eduardo Alfredo	
PIZZURNO, Ana María	WEST, Mariano Federico	
PONCE DE LEON, Rodolfo O. J.	WINTER, Jorge Enrique	
PONTUSSI, Ennio Pedro	YOMA, Jorge Raúl	
POSE, Guillermo Alfredo	ZAFFARONI, Eugenio R.	
PRIETO, Hugo Nelson		
PUCHMULLER, Alberto Francisco	AUSENTES	
PUERTA, Federico Ramón		
PUIGGROS, Adriana Victoria	ALBAMONTE, Alberto G.	
QUIROGA LAVIE, Humberto	ARAOZ, Julio César	
RAIJER, Beatriz Irma	BONACINA, Mario H.	
RAMPI, Pascual Angel	BORINI, Rodolfo E.	
REBORA, Luis Armando	BRITOS, Oraldo N.	
	BROLLO, Federico G.	
	BRUSCA, Vicente M.	
	BULACIO, Rafael A.	

\* Falta incorporar el reemplazante de Salazar, Evangelina

Convención Nacional Constituyente

S U M A R I O

---

1. [Consideración del dictamen de la Comisión Redacción en los despachos en mayoría y en minoría originados en la Comisión de Nuevos Derechos y Garantías sobre defensa de la competencia del usuario y del consumidor. \(Orden del Día N° 9\)](#).....Pág. 4168
  
2. [Votación del dictamen de la Comisión de Redacción sobre \*hábeas corpus\* y \*hábeas data\*. Se aprueba con modificaciones.](#).....Pág. 4245
  
3. [Continuación de la consideración del tema al que se refiere el punto 1. de este Sumario.](#).....Pág. 4267
  
4. Apéndice:
  - I. [Sanción de la Convención Nacional Constituyente.](#) .....Pág. 4280
  - II. [Inserciones.](#).....Pág. 4281
  - III. [Votaciones.](#).....Pág. 4299

## Convención Nacional Constituyente

—En Santa Fe, a las 12 y 44 del martes 16 de agosto de 1994:

Sr. PRESIDENTE.— Continúa la sesión.

### 1

## DEFENSA DE LA COMPETENCIA

### Sumario

Sr. PRESIDENTE.— De acuerdo con lo resuelto en la Comisión de Labor Parlamentaria corresponde iniciar el tratamiento del Orden del Día N° 11, sobre defensa de la competencia, del usuario y del consumidor.

Como los señores convencionales recordarán, hemos concluido el tratamiento del Orden del Día N° 9, sobre constitucionalización de la acción de amparo, *hábeas corpus* y *hábeas data*, y se ha decidido que la votación se realizará a las 19 de hoy. Mientras tanto reitero que comenzaremos con el tratamiento del Orden del Día N° 11. Recordamos que el Orden del Día N° 10, que hace referencia a la preservación de la identidad étnica y cultural de los aborígenes, ya fue aprobado en una reunión anterior.

Ruego a los señores convencionales que tengan interés en hacer uso de la palabra con relación al Orden del Día N° 11 que pasen a anotarse por Secretaría, ya que en algún momento habrá de cerrarse la lista de oradores.

Sr. LLANO.— Pido la palabra para una aclaración.

Sr. PRESIDENTE.— Para una aclaración tiene la palabra el señor convencional por Mendoza.

Sr. LLANO.— Señor presidente: quisiera saber si la votación del Orden del Día N° 9 se hará en general para luego pasar a la discusión en particular.

Sr. PRESIDENTE.— El debate está cerrado, habiendo quedado pendiente únicamente la votación. Siguiendo el criterio que hemos utilizado hasta ahora, la votación se hará en conjunto, a menos que algún señor convencional pida su tratamiento por períodos, en cuyo caso serán manera tal que, al igual que en los casos anteriores, si alguien solicita su tratamiento por períodos así se hará.

Tiene la palabra la señora convencional por Buenos Aires.

Sra. LEIVA.— Señor presidente: solicito autorización para insertar en el Diario de Sesiones, si

Sr. PRESIDENTE.— Sí, es posible. En el momento en que se ponga en votación ese tema también se votará la inclusión de la totalidad de las inserciones que los señores convencionales hayan solicitado o que hasta ese momento hagan la pertinente reserva para

## Convención Nacional Constituyente

acercarlas oportunamente.

Tiene la palabra el señor convencional por Buenos Aires.

Sr. CAFIERO (J.P.).— Señor presidente: en nombre del bloque del Frente Grande dejamos planteado el pedido para que el Orden del Día N° 9, vinculado con la acción de amparo, *hábeas corpus* y *hábeas data*, sea tratado por períodos.

Sr. PRESIDENTE.— Se toma nota del pedido, señor convencional.

Tiene la palabra la señora convencional por Corrientes.

Sra. PANDO.— Señor presidente: en nuestras bancas tenemos los despachos de mayoría y de minoría respecto del tema de defensa del consumidor, pero no contamos con el Orden del Día. ¿Sería factible conseguirlo?

Sr. PRESIDENTE.— El Orden del Día es justamente el que se encuentra en las bancas. Lo que ocurre es que no ha podido realizarse la impresión definitiva.

Si no hay más señores convencionales que deseen hacer uso de la palabra para pedir aclaraciones, comenzamos con la consideración del Orden del Día N° 11.

Por Secretaría se dará lectura.

Sr. SECRETARIO (Piuzzi).— (*Lee*)

## Convención Nacional Constituyente

Sr. PRESIDENTE.— En consideración en general.

Tiene la palabra el señor convencional por Buenos Aires, quien actuará como miembro informante del dictamen de mayoría.

Sr. IRIGOYEN.— Señor presidente, señores convencionales: en nombre de la Comisión de Nuevos Derechos y Garantías vengo a informar el dictamen de mayoría con respecto al tema de defensa de la competencia, del usuario y del consumidor, que fuera habilitado por el apartado M del artículo 3° de la ley 24.309. Lo proponemos como un nuevo artículo a insertarse en el Capítulo II a crearse en la Primera Parte de la Constitución Nacional.

La Comisión de Nuevos Derechos y Garantías tuvo una preocupación específica en este tema al abordar el conocimiento de 74 proyectos presentados por los señores convencionales, usando a ese efecto un sistema por el cual los bloques fueron compatibilizando textos de todos los proyectos presentados en su seno, para después encontrarse en una comisión de compatibilización entre los distintos bloques tendiente a aunar criterios.

Quiero señalar que, además del dictamen de mayoría, existen cinco dictámenes de minoría y una disidencia parcial.

Desde el informe del dictamen de mayoría quiero exhortar —con la mayor amplitud de miras— a los señores convencionales y a los bloques que han suscripto despachos de minoría, a que cuando lleguemos a la votación en general de este asunto podamos coincidir en un texto general que sea votado por una gran mayoría de esta Convención, tal como ha ocurrido en prácticamente todos —si no en todos— los proyectos aprobados hasta el momento. Ofrecemos el espíritu más amplio y receptivo a los efectos de que este derecho sustancial —como es el del consumidor— pueda surgir en la votación en general con un respaldo casi unánime de esta Convención.

Nos parece que los motivos que definieron distintos caminos para poder elaborar cinco dictámenes de minoría obedecieron fundamentalmente al escaso tiempo que dispusimos, por cuanto las tareas específicas de la Comisión, que debió despachar cuatro temas trascendentes, hicieron que el tratamiento real de este asunto comenzara prácticamente en el último día del plazo que la Comisión disponía para expedirse.

Lamentablemente el escaso tiempo disponible ha sido lo que impidió llegar a las mejores posibilidades de consenso. Esta Convención y este plenario todavía representan un ámbito posible para que encontremos las coincidencias los representantes de los distintos partidos políticos y podamos respaldar con una mayoría importante el despacho de esta Convención.

Además de los 74 proyectos de los señores convencionales hemos analizado distintas iniciativas de instituciones particulares y hemos tenido en cuenta específicamente como documento base de trabajo en la comisión compatibilizadora de proyectos el presentado por el profesor Gabriel Stiglitz ante el II Congreso de Derecho del Consumidor realizado en mayo del último año en Rosario.

Solicito que este proyecto del profesor Stiglitz —quiero señalar a la asamblea que nos honra con su presencia en este momento—, por ser el sustento doctrinario de este dictamen de mayoría, sea insertado íntegramente en el Diario de Sesiones.

## Convención Nacional Constituyente

Entrando en materia, quiero significar que por derecho del consumidor comprendemos no sólo los de aquellos específica y propiamente dichos consumidores de bienes, sino también el de aquellos consumidores de servicios, que también son denominados usuarios.

El derecho del consumidor nace del reconocimiento de que es necesario restablecer el marco de equilibrio en la relación de consumo. Este marco de equilibrio desfavorable al consumidor y favorable al proveedor surge de una debilidad estructural por parte del consumidor en la relación de consumo.

Debemos decir que el derecho del consumidor busca elevar al consumidor, para encontrar la necesaria nivelación en la relación, a fin de que ambas partes se encuentren realmente en la misma situación para contratar.

En su larga evolución el derecho reconoció en su momento la debilidad intrínseca del trabajador en lo que hace a su relación laboral. De allí surgió un derecho tuitivo de las relaciones del trabajo, que ha sido reconocido y que hoy tiene una consagración expresa.

De la misma manera el derecho, en su permanente renovación, reconoce hoy la debilidad intrínseca del consumidor frente al proveedor. Podríamos decir que el derecho, en su avance, deja de ser garantía de la igualdad formal en las relaciones jurídicas. En definitiva, busca la igualdad sustancial, y para que ésta se opere precisa elevar al consumidor al nivel del proveedor.

Diríamos también que el derecho avanza en su concepción para reconocer que aparte de que los actos jurídicos tienen consecuencias jurídicas, también poseen —y esto es muy importante— consecuencias económicas fundamentales para las partes.

Entrando en el análisis de esta relación, nos damos cuenta de que cómo la desigualdad obedece a razones de tipo económico, cultural y social y ella produce un desequilibrio en esta relación. Malos proveedores hacen que el consumidor no tenga capacidad para la negociación —por ejemplo en contratos que son de adhesión donde unilateralmente se fijan las relaciones de ambas partes y las contraprestaciones recíprocas— y no hay defensas ostensibles para luchar contra un mal servicio, su falta de eficacia o la mala calidad de un producto.

Frente a eso es necesario que surja un sistema tuitivo, que tiene que nacer y florecer —como se ha dicho— de este derecho del consumidor. Y florece a nivel de las más avanzadas legislaciones. Es importante señalar que son las del primer mundo —como vamos a ver— las que comienzan por reconocer la necesidad de la protección del consumidor. Y no pensemos que pudiera ser un atentado, como algún sector económico ha manifestado, contra el propio mercado. Por el contrario, el derecho del consumidor significa un reaseguro de la libre competencia en el mercado; al que le da transparencia y posibilita el ejercicio de la libertad económica. Esta libertad es ejercida en función de una finalidad, que es la libre elección de los productos por parte del consumidor.

Así como es muy importante la libertad de enseñar, ella está en función de una libertad fundamental, que es la de aprender. También en el mercado, la competitividad y la libertad económica deben estar en función del destinatario final de la actividad económica, que es precisamente el consumidor.

En nuestro Derecho en la Argentina se ha asistido a una evolución que no podríamos calificar de veloz, pero sí de persistente en lo que se refiere a la legislación, que si bien no se definió hasta recientes épocas como específicamente tuitiva del consumidor, constituyó un

## Convención Nacional Constituyente

avance importante. Podemos citar las leyes de abastecimiento, de defensa de la competencia, de lealtad comercial y últimamente, más precisamente el año pasado, la de defensa del consumidor.

Lamentablemente, esta última norma fue vetada parcialmente, lo que le hizo perder importantes preceptos que estaban incluidos en el proyecto sancionado por el Congreso, razón por la cual quedó seriamente desmembrada.

Por otra parte, el mes que viene se va a cumplir un año de la sanción de esa ley y, sin embargo, todavía no ha sido reglamentada a pesar de que muchas de sus disposiciones precisaban de la reglamentación del Poder Ejecutivo para que pudiera entrar en vigencia. Esto ha significado un beneficio para los malos empresarios y una desventaja para todos los argentinos, porque todos somos consumidores.

En cuanto a la legislación mundial, debemos señalar que este tema se inicia en la década del 60. Así, en 1961 Inglaterra incorpora la primera legislación en materia de derechos del consumidor. Otro hecho fundamental que debemos mencionar es el célebre mensaje que el entonces presidente John Kennedy elevó al Congreso americano el 15 de marzo de 1962, por el que consagró expresamente los derechos del consumidor, cuando manifestó: "Consumidores somos todos", frase que aún hoy sigue teniendo actualidad, dado que orienta el derecho de los consumidores en todo el mundo.

Además, en lo atinente a la legislación europea, cabe recordar que en 1973 el Consejo de Europa y en 1975 la Comunidad Económica produjeron importantes definiciones en el derecho comunitario sobre este tema. Luego, en 1985 la Comunidad Económica estableció todo un sistema de defensa del consumidor, con un agregado muy importante, como fue disponer que si en el término de tres años no se adecuaban los derechos internos de los países europeos, directamente regirían las normas comunitarias. Por lo tanto, entre los países de Europa que sancionaron esta legislación y los que a pesar de no haberlo hecho tienen en vigencia esta norma central, podemos decir que hoy en día toda Europa está protegida — respecto de sus consumidores y usuarios— por una legislación tutiva de sus derechos.

Por otro lado, tenemos que mencionar como muy importante la labor desarrollada por las Naciones Unidas, que en 1985 estableció directrices fundamentales, al sancionar para el mundo una legislación protectora y defensiva de estos derechos, que por su importancia sería conveniente leer en sus puntos principales, pero los voy a dar por conocidos en esta exposición temporalmente limitada. Pero las Naciones Unidas no sólo establece las directrices, sino que también las desarrolla ampliamente dando responsabilidad a los países en esta materia.

También podemos mencionar la Constitución española de 1978, que constituye un hito importante en el constitucionalismo del derecho del consumidor, pero debemos remarcar lo sucedido en nuestra Latinoamérica, que en los últimos tres años y medio incorporó legislaciones fundamentales: Brasil —incorporó este tema en su Constitución y dictó un código específico en la materia—, Ecuador, Colombia, Venezuela, Costa Rica y México. Este movimiento se ha producido en América Latina —como decía— en el término de tres años y medio. Por ello, con este pronunciamiento —al que espero sumar la mayor cantidad posible de voluntades— la Argentina se pone a la altura —diría mejor a la cabeza— de las legislaciones específicas en América y en el resto del mundo.

Si analizamos el texto que proponemos, debemos decir que, en principio, estamos consagrando los derechos del consumidor, que ya constituyen un imperativo universal a la



## Convención Nacional Constituyente

luz de los pronunciamientos de las Naciones Unidas, del célebre mensaje de John Kennedy y del derecho comunitario europeo.

Pero además de consagrar los derechos del consumidor establecemos un sistema de garantías. En este sentido, entendemos que estos derechos tienen que ser respetados, no sólo por los empresarios y por los proveedores sino también por el Estado, que es el responsable del cumplimiento y de la consagración de estos derechos. A continuación vamos a analizarlos.

Podemos decir que existen derechos sustanciales del consumidor, que están incorporados en la norma que proponemos a este cuerpo. Estos derechos son a la seguridad, a la información y a la protección de los intereses económicos. Dentro de la seguridad tenemos incorporado el derecho a la vida, a la salud, a la integridad psicofísica del consumidor, el derecho a un medio ambiente sano —le dimos jerarquía constitucional a través de un precepto específico— y a la prevención de daños.

El derecho a la vida que proclamamos es para proteger al consumidor de todos los riesgos y peligros que acechan en los servicios, dado que algunos son de peligro, como por ejemplo el de electricidad. El derecho a la salud es para que los productos de consumo alimentario sean inocuos pero, además, para que los productos básicos —alimentación, agua potable y medicamentos— se ajusten a las directrices dadas por las Naciones Unidas en 1985.

Con respecto a los medicamentos quiero hacer un pequeño comentario, porque se trata de un tema de suma importancia y porque conocemos la inquietud de algunos estimadísimos convencionales, como la del doctor Escudero. Hago esta aclaración para que en el futuro la norma pueda ser interpretada adecuadamente. Porque en materia de salud nos preocupa el sistema que están utilizando los países del primer mundo respecto de los del tercer mundo, al remitir productos de laboratorios farmacéuticos que están prohibidos en sus jurisdicciones de origen, pero que pretenden aplicar en las naciones del tercer mundo. En otros casos, productos de laboratorio que no han sido ensayados y experimentados en sus países de origen son aplicados en el tercer mundo, porque precisan que nosotros les demos el resultado, como conejos de indias, sobre la inocuidad o no de dichos productos.

Por lo tanto, entendemos que los productos que están prohibidos en sus países de origen también tienen que estar prohibidos en la Argentina, hasta que lo admita un exhaustivo análisis del producto.

Considero que la defensa de la salud es un tema fundamental. Esto es lo que tiene que convocar a los hombres del gobierno, para desechar las inquietudes de las potencias extranjeras, que pretenden obtener de nosotros una ley de protección del derecho de propiedad intelectual en beneficio de los laboratorios extranjeros. Lo que hace falta en el país es que protejamos la salud de la población; primero está la salud de los argentinos y después el interés comercial de los laboratorios extranjeros. (*Aplausos*)

Y lo mismo podemos decir en cuanto a la prevención de daños. Podríamos significar que en materia de seguridad prácticamente estamos garantizando un derecho protector preventivo de los daños que pudieran producirse.

Otro tema importante es el de la información, que debe ser veraz y adecuada. Anticipo que mi bloque va a proponer la inclusión de la palabra "veraz" —además de "adecuada"— durante la discusión en particular, porque así fue sancionado en la Comisión de

## Convención Nacional Constituyente

Nuevos Derechos y Garantías y no hubo ninguna fundamentación idónea en la Comisión de Redacción para suprimir la palabra "veraz". (*Aplausos*)

Esta información debe ser cierta, objetiva, detallada, suficiente y exacta. Además, debe servir para que podamos interferir en los abusos de la publicidad en la que muchas veces sin veracidad se está buscando que los consumidores se acerquen y adquieran productos que no son justamente para satisfacer sus necesidades o para calmar sus ansiedades.

Otro tema que consideramos de categorización sustancial se refiere a la protección de los intereses económicos de los consumidores. En este sentido, consideramos que es fundamental garantizar constitucionalmente la calidad y eficiencia de los bienes y de los servicios. Para esto debemos contar con una justicia contractual por la cual los consumidores no sean sorprendidos por los abusos de los contratos que contienen lo que popularmente se denomina "letra chica" y además brindarles la posibilidad de una auténtica reparación de los daños.

Junto a estos derechos sustanciales que acabamos de mencionar están los llamados derechos primarios, que prácticamente son anteriores al propio derecho del consumidor. Uno de ellos es el implícito derecho de libre acceso al consumo para toda la población y otro es la educación del consumidor. Nuestro bloque propuso en la comisión que se insertara el "libre acceso al consumo", pero no hemos conseguido que esta forma explícita de establecerlo se consagre. Lo hemos consensuado porque estamos absolutamente convencidos de que el libre acceso al consumo por parte de todos los habitantes figura tácitamente en el texto constitucional y deseamos que sea reconocido específicamente como opinión del legislador en esta materia fundado en muchas razones: porque es un recaudo necesario y previo al derecho del consumidor, porque es un derecho fundante —si no hay acceso al libre consumo no habrá derechos del consumidor—, porque ya John Kennedy declaró que todos éramos consumidores; porque está receptado en las directrices de Naciones Unidas para todos los países del mundo; porque en el Preámbulo de nuestra Constitución se establece que el gobierno debe propender al bienestar general de toda la población; porque en el despacho vinculado al recurso de amparo que en esta asamblea se sustenta se garantizan los derechos del consumidor "contra cualquier forma de discriminación" y porque antes de la opinión de John Kennedy hay una oración que es el Padrenuestro, que dice "el pan nuestro de cada día dánoslo hoy", y en este momento en que hay tanta receptividad sobre insinuaciones religiosas en temas que no han sido habilitados por la ley de convocatoria, pienso que aquí sí corresponde declaremos que el libre acceso al consumo es para toda la población argentina. (*Aplausos*)

Además, pienso que esta es una norma programática y en este carácter tiene amparo en el proyecto respectivo. Fundamentalmente, es nuestra determinación que sea operativa en función de los planes de cualquier gobierno del próximo devenir institucional, para que los proyectos económicos que desee implantar no puedan basarse en la discriminación del consumo y en la marginación de parte de la población.

En cuanto al otro derecho que consideramos primario, que es el de la educación para el consumo, entendemos fundamental también su consagración, porque como creo que la asamblea lo advierte estamos dirigiendo especialmente nuestra preocupación hacia aquellos que por su situación económica, social o cultural no se encuentran a la altura de poder comprender su rol y tener poder negociador. Es importante que se produzca una instrucción

## Convención Nacional Constituyente

del consumidor de orden formal por medio de la educación y de orden informal a través de los medios masivos de comunicación. Serán responsables de esta tarea no sólo los empresarios y las asociaciones de consumidores, sino también el Estado, a fin de crear sentido crítico en el consumidor para que éste tenga una actitud de discernimiento en todo lo que significa la publicidad en los medios de comunicación para sentirse asistido, y conozca sus roles y derechos en el mercado de consumo.

Esta categorización de derechos sirve como finalidad de la política, por una parte, como marco teleológico para los poderes del Estado, por la otra, y además como específica pauta hermenéutica para el Poder Judicial de la Nación.

Respecto del tema de la competencia que específicamente contempla nuestro dictamen interpretamos que debe haber total libertad en esta materia. Como sostuvimos antes con relación a los derechos del consumidor ésta beneficia también a los buenos empresarios y en este aspecto posibilitará que en el mercado exista mayor competitividad y mayor libertad para todos los que actúan en él. También proponemos explícitamente el control de los monopolios y en ese sentido cuando sostenemos que no debe existir ninguna clase de discriminación o de deformación del mercado también consideramos que el consumidor no puede ser arbitrariamente tratado, sino en forma equitativa, con dignidad y ecuanimidad en la relación de consumo.

También proponemos en el dictamen garantizar la calidad de los bienes y la eficiencia de los servicios. Dijimos que la calidad y eficiencia de los bienes y servicios es el destino final del derecho del consumidor, tanto como la razonabilidad de los precios. Además, respecto de los servicios debe haber regularidad, continuidad y eficacia, y en cuanto a los bienes, la utilidad, durabilidad y fiabilidad, y deben servir, en definitiva, para satisfacer rectamente las necesidades reales de consumo de la gente.

También proponemos en el texto constitucional la preservación y solución de los conflictos que se puedan plantear. Para ello brindaremos acceso gratuito a la justicia, asesoramiento previo e incorporamos la constitución de asociaciones de consumidores y usuarios para que puedan defender estos derechos.

El marco regulatorio de los servicios públicos es esencial, por cuanto sabido es que los monopolios de hecho producto de las privatizaciones son los que están prestando estos servicios fundamentales de la comunidad.

Esto trae como consecuencia directa que existan consumidores cautivos. Consecuentemente, disponemos el marco regulatorio de los servicios públicos, que deberá tener especialización, que deberá contar con facultades preventivas y sancionatorias en ejercicio del poder de policía, y efectuará la regulación de la competitividad. Deberá hacer públicos sus pronunciamientos y brindar información amplia a los consumidores y usuarios, que somos en definitiva todos los habitantes de la Nación.

Al respecto, proponemos la incorporación de los consumidores como parte de los entes regulatorios de los servicios, en una tarea de ida y vuelta en la que el consumidor tenga su asiento en estos entes reguladores de los servicios, para que sea un controlador real de los mismos y, además, para que aporte la savia popular que haga que estos organismos no se burocraticen.

Proponemos la promoción de las asociaciones de usuarios y consumidores. En muchas ocasiones encontramos timidez congénita o marginalidad de vida en algunas

## Convención Nacional Constituyente

personas, que les impide ejercer derechos que en la subjetividad no parecen importantes porque está afectado un sólo producto adquirido. Por eso proponemos que sean las organizaciones que nucleen a los usuarios y consumidores, las que reciban las quejas o los problemas que se presenten en la relación de consumo, para viabilizar una acción enérgica que podrá ser, en el caso de servicios públicos, a través de los entes reguladores y si no, directamente por el amparo ante la justicia.

Sr. PRESIDENTE.— Señor convencional: la Presidencia le advierte que ha concluido su tiempo de exposición.

Sr. IRIGOYEN.— Solicito que se me conceda ampliación del plazo, señor presidente.

—*Asentimiento.*

Sr. PRESIDENTE.— Como hay asentimiento espontáneo, puede continuar, señor convencional.

Sr. IRIGOYEN.— Muchas gracias, señor presidente y señores convencionales. Trataré de terminar mi exposición lo más rápidamente posible para garantizar el tiempo que corresponde a todos los integrantes de la Convención.

Nos queda el derecho operativo, que es el amparo. Todos los derechos de índole programática están allí debidamente receptados y tienen su protección. Si no existiera una acción operativa como ésta, todo lo que estamos analizando sería muy lindo pero no tendría operatividad y carecería de virtualidad jurídica.

Estamos convencidos de que el amparo, tal como está planteado, asegurará que los derechos del consumidor, que los derechos colectivos y sociales, a través de una fórmula explícita que el texto contiene, y los derechos programáticos, puedan ser ejercidos eficazmente en el país.

También sabemos que la cosa juzgada en materia de amparo deberá ser extensiva porque, evidentemente, el tema con que opera la norma interesa a muchos, y de nada valdría que la cosa juzgada fuera exclusiva de quien plantea el caso, sino que debe removerse el obstáculo para que pueda ser suprimido un problema presentado por una persona o una asociación de consumidores, pero que afecta a un sector del mercado.

Tal vez sea sorprendente para todos que un derecho con esta fuerza, que un derecho tan vivo como el del consumidor, con esta recepción universal y latinoamericana específica, tenga solamente tres décadas en el país, ya que empieza en los años 60. Ocurre que, recién al configurarse una sociedad de consumo, que tiene sus soportes en una publicidad masiva que produce modificaciones importantes en ella, surge la necesidad de regular la situación. Esta sociedad de consumo, con sus soportes publicitarios, ha terminado con algunos de los cánones y de los dogmas de la economía clásica.

Se ha sostenido que la demanda determina la oferta, pero esto no es así. Hoy la oferta es la determinante del consumo. El *marketing*, las grandes empresas asociadas, las grandes corporaciones internacionales operando en distintos países, van configurando un consumidor

## Convención Nacional Constituyente

pasivo con nuevas pautas de consumo, van creanado normas de comportamiento social, algunas de competitividad absurda: la búsqueda de *status*, un proceso de deshumanización en función de una actitud de tener.

Recordamos unas páginas de Francisco de Bilbao, de fines del siglo pasado, correspondientes al "Evangelio Americano". Dijo lo siguiente: "Esta sociedad nuestra, que tiene gran indiferencia sobre la cosa pública y gran discusión sobre la corbata o sobre el coche."

Por nuestra parte, seguimos sosteniendo la importancia de la axiología del ser y estamos en contra del disvalor que implica el contenido mercantilista del tener. Por eso proponemos con énfasis y entusiasmo este proyecto, porque en definitiva seguimos pensando "que lo esencial sigue siendo invisible a los ojos". (*Aplausos en las bancas y en las galerías. Varios señores convencionales rodean y felicitan al orador.*)

Sr. PRESIDENTE.— Tiene la palabra la señora convencional por Buenos Aires, en su calidad de miembro informante de uno de los dictámenes de minoría.

Sra. PIZZURNO.— (*Lee*) Señor presidente: el Frente Grande quiere rescatar, sobre todo, la alegría que nos da el hecho de que esta Convención incorpore al nuevo texto constitucional una norma de protección de los intereses del consumidor.

Sabemos perfectamente que esto responde, en principio, a un reclamo generalizado de la sociedad, que sufre azorada los riesgos a los que la expone una política oficial que ha tomado como norte el mero lucro privado, en detrimento de las más elementales normas de seguridad y de protección de la salud, así como de las mínimas garantías en cuanto a la prestación de los servicios públicos.

La actuación del gobierno como un mero gestor de negocios, ha dejado a la población a merced de la voracidad lucrativa de los proveedores de insumos y prestadores de servicios, sólo guiados por sus intereses personales y ajenos, en consecuencia, a toda limitación, en aras del bienestar común.

Desde aquí no debe extrañarnos que hayamos debido asistir en los últimos tiempos a un verdadero carnaval de escándalos por la proliferación de alimentos, medicamentos y toda otra clase de insumos que entrañaban en sí serios riesgos para la salud pública. Ejemplos: leche y vinos adulterados, y muchísimos casos más, y todavía no hemos visto preso a ninguno de los implicados. En igual sentido, deben analizarse las concesiones de servicios públicos, sin la previa existencia de marcos regulatorios serios y sin que a posteriori se haya observado una firme voluntad política de poner coto a los excesos. Esto ha llevado a la inclusión de la cuestión entre los temas de debate; y la introducción de una cláusula constitucional al respecto, no puede dejar de alegrarnos.

Pero creemos también —y deseamos remarcarlo— que la inclusión de este tema en el nuevo texto magno, lleva consigo el reconocimiento de nuevos fenómenos sociales y, en consecuencia, un cambio importante en cuanto a la concepción filosófica que regirá desde ahora nuestra vida social sobre la base de la letra fundamental.

Implica nuestra opinión la convicción de que ya no se asegura el principio de igualdad con su sola declamación sino que la correcta protección de este valor lleva consigo asumir las disparidades de poder que se generan en las relaciones humanas y la voluntad de concurrir a

## Convención Nacional Constituyente

experimentarlas mediante un activo resguardo de la parte débil.

Consideramos que este reconocimiento del hombre como un hombre social y la voluntad de encauzar el mercado para evitar el abuso de situaciones de inferioridad resulta un avance cualitativamente importante en nuestras reglas de convivencia social, que recibimos con beneplácito. Pero no podemos dejar de señalar que, como resulta obvio, para que esto surta los efectos deseados es imprescindible dotar a la norma de los instrumentos óptimos para su eficacia.

Si compartimos la voluntad de cambio y protección en este sentido, no podremos disentir no sólo en la necesidad de expresar los deseos en tal sentido sino de regular el modo en que ellos han de ser llevados a la práctica. Al respecto, dada la magnitud de los intereses en juego, debemos coincidir en que toda especificación que incorporemos resultará provechosa.

Teniendo en cuenta el texto en discusión y observando algunas omisiones y vaguedades en las que incurre, sólo nos queda pensar que ello se debe a una actitud ingenua —en cuanto a confiar plenamente en la bonhomía de quienes deban interpretarla y aplicarla—, o bien a la decisión política de cumplir sólo formalmente con el reclamo de la sociedad para seguir ignorando en la práctica realidades acuciantes que son de todos los días.

Observamos que se regula la protección de los consumidores y usuarios en el mercado con las falencias que más adelante marcaremos. Pero nada se dice sobre garantizar a toda la población el acceso a dichos bienes y servicios.

¿Qué sucede, señor presidente? ¿Es que acaso se desconoce que en nuestro país existen amplios sectores de personas marginadas que no tienen la posibilidad de cubrir sus necesidades básicas? ¿Es que vamos a desconocerlos y negarlos ya desde el texto de nuestra norma básica? ¿Ni siquiera vamos a expresar la voluntad política de acabar con esos problemas que tan duramente golpean a los argentinos? ¿O es que estamos legislando sólo para unos pocos, que protegemos a quienes tienen acceso al hoy endiosado mercado, pero preferimos olvidarnos de aquellos que han quedado relegados como si fueran los miembros feos de la familia a los que optamos por ignorar?

Si queremos sentar las bases de una sociedad mejor para todos los habitantes de nuestro país, resulta imprescindible que les garanticemos el acceso a una cantidad y calidad adecuada de alimentos y servicios que les aseguren una vida saludable. De lo contrario, nos convertiremos en sostenedores de la pobreza, el hambre y la desigualdad, y no podremos eximirnos ante la historia de semejante culpa.

En idéntica dirección, no podemos dejar de marcar que se ha obviado toda referencia a lo atinente a la salud y, en particular, a los medicamentos.

Existen servicios e insumos que por su trascendencia social no pueden dejarse librados a una mera dinámica mercantil, debiendo asegurarse el acceso de todos a sus beneficios y regularse la prestación que de ellos se haga.

Nuestro país presenta gravísimos problemas sanitarios como para que pretendamos que se solucionen con un mero rol pasivo de observadores. Es preciso descreer del viejo mito de la "mano invisible" que actúa sobre la economía subsanando todo, mano que podrá ser invisible pero que todos sabemos a quién pertenece y a qué intereses responde.

En estos aspectos resulta imprescindible salir de una lógica puramente economicista para dar una respuesta acertada a los problemas que se nos presentan.

## Convención Nacional Constituyente

El prestigioso profesor doctor José Mosset Iturraspe, nos dice: "En el marco de un permanente avance del mercado sobre el derecho, se pretenden imponer leyes que se califican como inexorables. Ante ello, el derecho retrocede, va cediendo, aceptando esta nueva situación. "¿Hubiéramos los argentinos de hace veinte o treinta años admitido la dramática injusticia que viven nuestros jubilados y pensionados? De ningún modo. ¿Por qué lo aceptamos hoy? Porque se nos dice: 'A la exigencia de la economía; para que exista una menor emisión, para evitar la inflación. Pero el devenir y el horizonte, el futuro, será mejor'. Y aceptamos, por un problema de provecho a la comunidad, a los más, que algunos sufran, que haya cierto grupo en la comunidad que tenga que pagar un costo social. Esto no interesa, lo importante es que la producción aumente, que las riquezas se multipliquen, que las ganancias per cápita, que la eficiencia, que la economía, que el mercado, que el país crezcan. Estas son las voces de la Argentina de hoy".

Coincido con el prestigioso tratadista. Contra esas voces es menester alzarse. Un país no puede construirse sobre la base del hambre y la miseria de la mayoría; no hay país posible si no logramos reducir los indicadores de emergencia sanitaria.

Ante esto resulta imprescindible que nuestra Carta Magna se preocupe por marcar los límites dentro de los cuales se han de prestar los servicios de salud y en particular la provisión de medicamentos, asegurando posibilidades parejas para todos los habitantes.

Sentado esto, que consideramos la omisión más grave de la nueva norma y que solicitamos sea subsanada, es preciso que nos detengamos en las restantes carencias, que a nuestro modo de ver presenta el texto traído a debate.

Existen dos cuestiones que desde nuestro punto de vista hacen a la instrumentación de la futura legislación y que marcarán en la práctica si solo estamos declamando principios o si efectivamente lograremos dar una protección efectiva a consumidores y usuarios. En primer lugar, el modo en que ha sido regulada la actividad de las organizaciones intermedias. Aquí quiero señalar que presido una organización intermedia de consumidores. Lamentablemente, con sólo ser consultadas nunca hemos logrado nada. No obstante, quiero destacar que estas organizaciones nunca deben estar "pegadas" al poder político, sino que tienen que ser totalmente apartidarias.

Además, no es cierto que una organización seria de este tipo pueda enseñarnos a los consumidores, principalmente a las mujeres, que caminando se logra estabilizar. Esto es falso.

Sabemos del rol dinamizador que dichas entidades pueden desarrollar en toda sociedad. No se nos escapa que su fomento colabora con el objetivo de alcanzar una democracia más participativa y por ende más pura y eficaz. En consecuencia, su reducción a meros consultores inhibe toda posibilidad de una participación cierta y efectiva en el devenir social. Si no les aseguramos una efectiva participación en el diagrama de gestión y fundamentalmente funciones de control sobre las políticas que se desarrollen, estaremos coartando su razón de ser desde el inicio e impidiendo que sirvan de canal idóneo para las inquietudes de los ciudadanos.

La participación popular resulta insoslayable en el desarrollo de las democracias modernas. La vía de acceso más propia de los ciudadanos a su gobierno está en la posibilidad de injerencia sobre aquellos temas que le atañen en particular y cotidianamente. El único control efectivo para estas cuestiones reside en la gestión de estos micropoderes difusos que resultamos ser todos nosotros en nuestra convivencia. Si no dotamos a las organizaciones

## Convención Nacional Constituyente

sociales de las herramientas más aptas para esta función, estaremos cometiendo dos errores gravísimos. Por un lado, mantendremos una estructura de gestión superestructural, por regla alejada de los problemas concretos y mucho más permeable a las presiones de los poderes concentrados, que podemos identificar con los grupos de poder económico. Y por el otro, alejaremos a los ciudadanos de la posibilidad de compromiso con el manejo de la cosa pública, que ha llevado a la sensación de ajenez y desconfianza que hoy se tiene para con la política y quienes la desempeñamos.

Por ello consideramos insoslayable la regulación efectiva del funcionamiento de dichas entidades y el otorgamiento de funciones de gestión y control claras y firmes para que sirvan en la práctica diaria de reales ejecutores de los principios que aquí pretendemos consagrar.

Encabalgado en esto, es imperioso dotar a la nueva norma —y por ello, a toda la ciudadanía— de efectivos canales de acceso a la Justicia.

De nada sirven todos los textos legales si no los proveemos de los instrumentos eficaces para su materialización. Inútil resultaría todo esto si no receptamos en el texto, la protección de lo que ha dado en llamarse los intereses difusos.

Sin una legitimación activa de todos los ciudadanos para solucionar los problemas que les atañe y, en particular, de las asociaciones a las que nos referíamos anteriormente — para actuar en su representación y con un efecto *erga omnes*, asegurando la gratuidad del acceso a dichas vías jurisdiccionales— no podremos garantizar en modo alguno que los objetivos que nos fijamos con este nuevo texto tengan alguna posibilidad de llegar a buen puerto.

Mientras la protección de estos derechos deba caminar por el lento y oscuro derrotero de nuestras actuales normas procesales, podemos estar confiados de que la realidad de abusos e injusticias contra la cual pretendemos pronunciarnos no se modificará ni un ápice.

En suma, es nuestra intención llamar la atención sobre la necesidad de ampliar el marco de protección de la cláusula en tratamiento, y dotarla de las herramientas más eficaces para su concreción. Con esto no modificamos el espíritu que entendemos ha movido a los convencionales que trataron el tema; pero sí nos aseguraremos de que se vea plasmado en la realidad, garantizando este derecho para todos los argentinos, dinamizando la participación de todos los ciudadanos en el ejercicio de las políticas más acertadas al efecto y evitando, mediante el control efectivo y amplio, que los altos fines que buscamos se vean bastardeados por oscuras prácticas o alambicadas interpretaciones.

Señor presidente: durante el trabajo realizado en el seno de la Comisión de Nuevos Derechos y Garantías —lo he dicho en su momento y ahora lo reitero— pude observar en muchos señores convencionales la intención particular de apoyar nuestro dictamen de minoría; lamentablemente, no pudimos concretarlo.

Apoyo lo manifestado por el señor convencional Irigoyen: que sería muy bueno contar con consenso. Pero creo que con esto, el Frente Grande demuestra que no vino a decir que no a todo. Tampoco vinimos a hacer un pacto, pero sí a conciliar buenas voluntades para que esta legislación sea provechosa para todos los argentinos y no sólo para los que estamos aquí presentes. (*Aplausos. Varios señores convencionales rodean y felicitan a la oradora.*)

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



## Convención Nacional Constituyente

Como no está presente, tiene la palabra la señora convencional por Salta.

Sra. VEGA DE TERRONES.— Señor presidente: debemos comenzar por reivindicar la excelente tarea que desarrolló la Comisión de Redacción en cuanto al dictamen de mayoría emitido por la Comisión de Nuevos Derechos y Garantías.

En él se han integrado aspectos que planteamos en nuestro dictamen en minoría. Es por ello que, atendiendo a la invitación del señor convencional Irigoyen de adherir a un único dictamen, manifestamos que viendo reflejados los preceptos que contiene nuestra propuesta, estaríamos de acuerdo con adherir al dictamen de mayoría.

Sólo nos permitiremos proponer lo siguiente. En el párrafo donde se hace referencia al control de los monopolios naturales y legales, y atendiendo a que la finalidad de la norma es —justamente— la defensa de la libre competencia, sugerimos que no se haga mención a tal situación —a la que se llegaría forzosamente—, para dejar a la legislación el establecimiento de las situaciones de excepción, o que en su defecto se atienda nuestra propuesta expresada en el dictamen de minoría, o sea, la protección de usuarios y consumidores.

Esta sería la única disidencia que planteamos en este momento con el objetivo de unificar dictámenes; en el resto, prestaríamos nuestra adhesión porque no tenemos mayores discrepancias.

Reitero, los preceptos y la finalidad de nuestro dictamen están contenidos en el dictamen en mayoría, excepto en lo que a esta cláusula se refiere. De modificarse, nos permitiría prestar nuestra adhesión absoluta.

La defensa de la competencia, los derechos del usuario...

Sr. PRESIDENTE.— Señora convencional: le solicita una interrupción el señor convencional Irigoyen.

Sra. VEGA DE TERRONES.— Con mucho gusto.

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

Sr. IRIGOYEN.— Señor presidente: celebro la receptividad puesta de manifiesto por el movimiento al que representa la señora convencional preopinante.

Como no tuve oportunidad de tomar exacta nota del texto alternativo que propone, a efectos de considerarlo, simplemente le rogaría que se sirva reiterarlo.

Es lo único que le solicito.

Sr. PRESIDENTE.— Puede proseguir, señora convencional.

Sra. VEGA DE TERRONES.— La propuesta sería sustituir la expresión "el control de los monopolios naturales y legales" por "protegiéndolos de los monopolios", según nuestro

## Convención Nacional Constituyente

dictamen de minoría.

Sr. PRESIDENTE.— Señora convencional: le solicita otra aclaración la señora convencional Roulet.

Sra. VEGA DE TERRONES.— Se la concedo, señor presidente.

Sr. PRESIDENTE.— Para una interrupción tiene la palabra la señora convencional por Buenos Aires.

Sra. ROULET.— Señor presidente: la aclaración consiste en lo siguiente: al comenzar, el párrafo segundo dice: "Las autoridades proveerán a la protección de estos derechos ...", continuando luego "... a la educación para el consumo... ", etcétera, finalizando con la expresión "y al control de los monopolios naturales y legales." En consecuencia, no se trata de la protección de los monopolios sino de su control.

Quería hacer esta aclaración a la señora convencional porque tal vez esto sirva para clarificar su preocupación, ya que estimo quedaría resuelta.

Sr. PRESIDENTE.— Prosigue en el uso de la palabra la señora convencional por Salta.

Sra. VEGA DE TERRONES.— Señor presidente: para aclarar un poco más nuestra propuesta, diré que la protección está referida a usuarios y a consumidores. Por eso sugerimos la expresión "protegiendo a usuarios y consumidores". No sé si de esa forma puede insertarse en el texto.

Sr. PRESIDENTE.— Señora convencional: le solicita una interrupción el señor convencional Natale.

Sra. VEGA DE TERRONES.— Con mucho gusto, señor presidente.

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

Sr. NATALE.— Señor presidente: quiero apoyar la propuesta realizada por la señora convencional que tiene el uso de la palabra.

Para aclarar el sentido de lo expresado por la señora convencional —por cierto, no es necesario explicarlo pero sí insistir al respecto— diré que cuando en el dictamen de mayoría se habla del control de los monopolios naturales y legales, implícitamente se está reconociendo su existencia.

Pretendemos que se afirme el principio de la libre competencia. Cuando existan monopolios que distorsionen esa libre competencia, debe aparecer allí la acción del Estado para proteger al usuario de la actividad de los monopolios. Por eso se dice "protegiéndolo de

## Convención Nacional Constituyente

los monopolios". Si hablamos de "control de los monopolios", implícitamente estamos admitiendo la existencia de ellos. Lo que se pretende es que no existan los monopolios y si de hecho existiesen, se intenta proteger al usuario.

Nos parece que esa expresión se adecua más al sentido que la comisión ha querido dar a la redacción del dictamen. Por ello, insistimos en nuestra posición.

Sr. PRESIDENTE.— Con autorización previa de la señora convencional que estaba hablando, la Presidencia va a ceder la palabra al señor miembro informante del dictamen de mayoría para que aclare la situación que se ha planteado.

Sr. IRIGOYEN.— Señor presidente: por una cuestión metodológica debo decir que la comisión va a recibir todas las propuestas que se hagan para dar una respuesta al final del debate.

Sr. PRESIDENTE.— Por lo que ha dicho el señor convencional por Buenos Aires, la Presidencia recuerda a los señores convencionales que las modificaciones las podrán proponer en el momento en que se inicie la consideración en particular. Es decir que durante la discusión en general podrán formular reserva de que, cuando se inicie el tratamiento en particular del dictamen, habrán de sugerir modificaciones.

Continúa en el uso de la palabra la señora convencional por Salta.

Sra. VEGA de TERRONES.— Señor presidente: cuando hablamos de la defensa de la competencia, de los derechos del usuario y del consumidor, nos estamos refiriendo a un tema cuyo tratamiento ha sido habilitado por la ley 24.309, que declaró la necesidad de la reforma constitucional.

Como nos adentramos en el campo de la economía, pretendemos —por una cuestión vinculada con los principios filosóficos— que la legislación a dictarse dé garantías para una libertad económica que tenga como fin primero y último a la persona humana; pretendemos que el hombre —lejos de ser considerado como objeto o elemento pasivo— se convierta en sujeto, fundamento y fin de la vida social en todos sus aspectos.

El ordenamiento natural de la economía exige el respeto pleno por la iniciativa y la responsabilidad individual de los particulares y grupos intermedios de la sociedad. Con estos preceptos deseamos que la economía se coloque al servicio del hombre y no viceversa.

Estamos tratando un problema que debe ser analizado: lo que consideramos conceptualmente como el bien común, que es el fin propio de la autoridad política.

Los bienes económicos, en tanto sean materiales, son susceptibles de apropiación privada o individual. Por lo tanto, no son bienes comunes. Por ello —por tratarse de bienes de carácter individual— los bienes y servicios económicos pueden ser obtenidos por la iniciativa individual, la industria de los particulares o de grupos privados.

Reconocemos que la acción estatal es imprescindible para el logro del bien común político. En cambio, para los bienes individuales, basta el ejercicio de la libertad, la inventiva y la responsabilidad personal. Al respecto, algunos sostienen que existiría una coimplicancia entre normas del Derecho Privado y del Derecho Público.

## Convención Nacional Constituyente

No podemos dejar de reconocer, teniendo en cuenta las enseñanzas de la encíclica *Mater et Magistra*, que los poderes públicos no pueden dejar de verse comprometidos a ejercer en el plano económico una serie de formulaciones múltiples que no tienen por fin reducir el ámbito de la libertad o de la iniciativa particular, sino por el contrario brindar un ámbito de acción de la mayor amplitud posible, gracias a la protección efectiva para todos y cada uno de los derechos esenciales de la persona humana.

Lo expuesto implica que el sistema económico debe permitir y facilitar el libre ejercicio de las actividades productivas. Dentro de este marco hemos visto con beneplácito — porque lo consideramos de primordial importancia— la protección de los usuarios y de los consumidores, mediante mecanismos que, sin menoscabar ni atentar contra la libre iniciativa, permitan velar por los derechos de los destinatarios. Se debe producir una relación de consumo —que debe ser armónica— entre productores, usuarios y consumidores de bienes, velando por los derechos de los más desprotegidos, que son precisamente los usuarios y los consumidores.

Hemos considerado que uno de los medios para asegurar esos derechos consiste en la defensa de la libre competencia, situación que en la comisión habíamos planteado como una disidencia importante, que luego fue salvada con el dictamen elaborado por la Comisión de Redacción.

De acuerdo con nuestro punto de vista, la defensa de la libre competencia produce un equilibrio en las relaciones de consumo. De ninguna manera se pretende crear un fuero especial de prerrogativas, sino dictar una legislación que asegure una igualdad real y una seguridad jurídica en el momento en que uno se informe sobre la calidad de los productos o cuando tenga que negociar con los proveedores.

La cláusula que incorporemos a la Constitución debe contener los principios —que se han logrado en el dictamen elaborado por la Comisión de Redacción— reservándose a las leyes el desarrollo del contenido y de la casuística.

En el dictamen que habíamos producido apuntábamos fundamentalmente a defender la libre competencia, ya que de esa manera se facilitaba la concurrencia plural y una real y efectiva libertad de elección basada en precios justos, lo que constituye una de las formas de asegurar el derecho al consumo. También se garantizaba un acceso equitativo y digno a los productos y que no se menoscaben los atributos esenciales del consumidor como ser humano libre.

La libre competencia tiende a asegurar la libre elección y a brindar al consumidor la posibilidad de seleccionar los productos en función de su calidad. Además, reconocemos que existe una función del Estado de control y una legislación de tipo preventivo que apunta no sólo a los usuarios y consumidores, sino a los proveedores de estos bienes.

En última instancia, ello redundará en beneficio de esos consumidores y usuarios, y son los controles que el Estado debe ejercer —sanitarios, bromatológicos, etcétera— los que tiendan a preservarlos de los daños que determinados servicios y bienes pueden producir en su salud y seguridad.

Respecto de este punto, concidimos con las directrices establecidas por las Naciones Unidas en 1985 y también con algunos postulados surgidos de un congreso mundial de la Organización Internacional de Consumidores que se llevó a cabo en el mismo año.

Consideramos que los derechos de los consumidores y usuarios están garantizados

## Convención Nacional Constituyente

desde el momento en que se asegura la libre competencia y que el Estado debe velar y dictar las normas necesarias para proteger la salud, la integridad física y la seguridad, preceptos estos que también están contenidos en el dictamen de mayoría.

Hay un tema que merece especial atención, que es el referido a la más amplia libertad de información que debe brindarse a usuarios y consumidores, porque para ser verdaderamente libres y poder optar es necesario conocer. De allí que consideramos que la libre competencia y la información amplia, van a ser la primera puerta que garantice los derechos de usuarios y consumidores.

Existe un fallo de la Cámara Federal de Bahía Blanca de 1985 publicado en *El Derecho*, número 6383, que dice así: "El sentido finalista de toda actividad económica está dado por la satisfacción de las necesidades humanas que los consumidores demanden y todo sistema normativo debe estar orientado, por lo tanto, a asegurar el correcto funcionamiento de los mercados en el marco de una economía concurrencial mediante la defensa de la competencia, con el fin de proteger al consumidor." Este fallo que es sumamente claro sintetiza nuestra postura respecto del punto en discusión.

Disentimos con el párrafo del dictamen de mayoría referido al control de los monopolios naturales y legales. Esto supone la existencia de dichos monopolios, lo que nos impide adherir en forma total y categórica al dictamen que contiene todos los puntos enunciados en el dictamen de minoría.

Se habla de control de monopolios, pero —según nuestro criterio— ello debería ser reemplazado por alguna fórmula preventiva para evitar la formación de aquellos y asegurar la libre competencia. El hecho de enunciarlos y de disponer su control significa un contrasentido con la defensa de la competencia, que es el tema fundamental que esta Convención debe considerar.

Sr. PRESIDENTE.— La señora convencional Roulet le solicita una interrupción, ¿se la concede?

Sra. VEGA DE TERRONES.— Sí, señor presidente.

Sr. PRESIDENTE.— Para una interrupción, tiene la palabra la señora convencional por Buenos Aires.

Sra. ROULET.— Señor presidente: aclaro que cuando se habla del control de los monopolios se hace una calificación de éstos, ya que se dice que se trata de monopolios naturales y legales. De ninguna manera se pretende admitir la existencia de los monopolios, ya que ello entraría en contradicción con la defensa de la libre competencia, sino de aceptar, y consiguiente necesidad de controlar, los monopolios naturales, es decir, de aquellos que por su naturaleza tecnológica no pueden tener competencia; por ejemplo, servicios de agua corriente, servicios de cloacas o servicios de provisión de gas.

Por otra parte, los monopolios legales son aquellos que en función de una determinada política pueden ser necesarios y, consecuentemente, están protegidos por una ley del Congreso.

## Convención Nacional Constituyente

Estos monopolios deben ser controlados. Respecto de este punto coincidimos con la preocupación reflejada por la señora convencional, pues ese ha sido el espíritu que animó a la Comisión de Nuevos Derechos y Garantías cuando analizó el punto que estamos debatiendo, es decir, el de proteger los derechos del usuario a través de la competencia.

Por ello, en el caso de la existencia inevitable de estos monopolios, se prevé su control para que el usuario o consumidor reciba los mejores servicios y en las mejores condiciones en lo atinente a sus intereses, en particular, el económico.

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

Sra. VEGA DE TERRONES.— Señor presidente: estamos en un todo de acuerdo con lo manifestado por la señora convencional por Buenos Aires, ya que se trata de situaciones forzadas a que se llega en las que hay servicios únicos que constituyen un monopolio. Pero lo que pretendemos es dar un sentido finalista a la norma constitucional y dejar que estas situaciones sean objeto de estudio de la reglamentación, porque constituyen —como lo manifestara la señora convencional— excepciones a la filosofía, fundamento y finalidad de la norma constitucional.

Consideramos factible llegar a un consenso respecto de este punto, porque estamos de acuerdo con que son situaciones forzadas a las que se llega, pero que no hacen al sentido global de la norma ni a su finalidad, cual es la defensa de la competencia.

Cuando hablamos de monopolios tenemos que reconocer que atentan siempre contra la libre competencia, salvo las excepciones que se acaban de señalar. Por ello creo que no deben ser incluidas en el texto constitucional o, por lo menos, no contempladas en el sentido finalista cual es el de proteger a usuarios y consumidores de los monopolios.

La legislación establecerá las situaciones de excepción a que nos estamos refiriendo. Si hay consenso respecto de este tema deberíamos encontrar el texto adecuado que resuma las aspiraciones comunes.

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

Sra. VEGA DE TERRONES.— Sí, señor presidente.

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

Sr. NATALE.— Señor presidente: creo que se ha originado una confusión sobre determinados conceptos.

Hace instantes la señora convencional Roulet dio como ejemplo de monopolios naturales a determinados servicios públicos prestados con exclusividad. El término más correcto es el de servicio público prestado con exclusividad. Pero si se atiende a los términos de las concesiones por las que fueron otorgados, se advertirá que al cabo de un lapso perentorio pueden dejar de tener esa exclusividad que hoy mantienen. Por el contrario, el

## Convención Nacional Constituyente

concepto de monopolio natural —desde mi punto de vista— no se refiere al enunciado por la señora presidente de la Comisión de Nuevos Derechos y Garantías, sino a aquellos que por las características propias de la naturaleza determinan que haya un solo productor de determinado bien, por ejemplo, los viejos monopolios de la sal o de los fósforos en Francia, que eran naturales.

El concepto de monopolio no se vincula con el de servicio público. Son diferentes. El primero se refiere a la acción económica y el segundo a la prestación de una actividad realizada o delegada por el Estado. Me parece precisa la propuesta de la señora convencional por Salta, de proteger al usuario de los monopolios, sin considerar las características que tuvieran. Esta es una vieja discusión que se planteó en el ámbito de la Comunidad Económica Europea para determinar si el monopolio objetivamente era algo peleado con la competencia, o si subjetivamente debían prohibirse los monopolios que la afectasen. Esta no es una discusión meramente teórica, también tiene alcance práctico, y deseamos que sea contemplada por la comisión, porque de lo contrario, tal vez estemos incluyendo un concepto reñido con lo que queremos decir.

Cuando se piensa específicamente en los servicios públicos —en el ejemplo de monopolio natural dado por la señora convencional Roulet— debe tenerse presente que en el dictamen de mayoría tienen que mencionarse precisamente los servicios públicos. Cuando en el concepto que estamos discutiendo hablamos de monopolios naturales o de hecho, evidentemente nos estamos refiriendo a algo distinto a los servicios públicos. De lo contrario, no tendría sentido que hubiese dos frases dentro de la misma oración.

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

Sra. ROULET.— Quiero señalar que el ejemplo dado de la sal, es típico de monopolio legal.

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

Sra. VEGA DE TERRONES.— Cualquiera de las situaciones, ya sea un servicio público exclusivo —que está mencionado en otro aspecto—, no están incluidas dentro del precepto del control de los monopolios; únicamente se habla de los naturales y legales. Si nos atenemos al término de monopolios legales abriremos una puerta en el futuro a que varios monopolios de diverso tipo sean legalizados. Nuestro sentido es diferente: enfocamos a la protección del usuario y del consumidor, previniendo la formación de monopolios.

Creo que es una tendencia mundial, porque inclusive —desde otra óptica— en los estados más desarrollados, donde se están aplicando nuevas teorías, se habla del proteccionismo competitivo, fuerte competencia interna. Se tiende, como fundamento y como fin general de la norma, a evitar los monopolios como forma de distorsión de mercado. Insisto en que subsistirán las situaciones forzosas; en los casos en que necesariamente se llegue al monopolio, la reglamentación quedaría reservada a la ley.

Quiero referirme a la encíclica *Centesimus Annus* que expresa —concordando en el rechazo del monopolio— que da la impresión de que tanto a nivel de las naciones como de las relaciones internacionales el libre mercado sea el instrumento más eficaz para colocar los recursos y responder eficazmente a las necesidades de las personas. Hay que romper las

## Convención Nacional Constituyente

barreras y los monopolios que dejan a tantos pueblos al margen del desarrollo.

A mi criterio este último párrafo es bastante claro con respecto a lo que significa el monopolio. No seguiré haciendo alusión al tema, en virtud de que mi tiempo ha sido consumido por muchas interrupciones. En norma, en la que apuntamos tanto a los usuarios, consumidores, como a los productores de bienes y servicios, tiene como objeto la prevención del riesgo donde actúa el Estado. El sentido de prevención está dado en la legislación, fundamentalmente la referida a proveedores de bienes y servicios y en la protección de los derechos de los usuarios y consumidores. Esta doble visión que debe tener el Estado es la que garantiza un perfil de solidaridad social y de economía humana, que es el único concepto de economía que podemos tener. Seguramente todos coincidimos en que la economía debe estar al servicio del hombre. *(Aplausos)*

Sr. PRESIDENTE.— Tiene la palabra el señor convencional Alsogaray, quien no se encuentra presente en el recinto.

Por lo tanto, para una aclaración tiene la palabra el señor convencional por Mendoza.

Sr. DIAZ ARAUJO.— Señor presidente: me parece que surge una confusión de la detallada exposición de la señora convencional preopinante, cuando se refiere a la última parte del texto respecto de la manera en que ha quedado redactado en el dictamen que acompaña. La aclaración que deseo obtener es respecto a lo que significa la defensa de la competencia contra toda forma de distorsión de los mercados.

La señora convencional por Salta hizo mención de una encíclica, donde expresa que la libre competencia, tanto interna como internacional, estaría garantizando los derechos de los consumidores o usuarios de un país. Creo que este tema plantea en este momento serias complicaciones, porque todos somos testigos de la existencia del mecanismo de subsidios tanto sociales como ambientales en las producciones internacionales, que en un momento determinado pueden llegar a ser beneficiosos para el consumidor de un país, ya que puede recibir una mercadería a un precio menor de lo que tendría un productor local —que está incorporando en sus costos precios o salarios razonables y costos ambientales—. Este es un tema muy importante y una nueva realidad en el mundo; por ello debe ser considerado en la cláusula que estamos sugiriendo. A mi juicio debería ser así y me gustaría que la señora miembro informante pudiera realizar una aclaración al respecto, porque la distorsión en el mercado puede darse tanto por la producción local como por la externa, donde llegan al mercado productos que no incorporan los costos reales porque hay subsidios. En este momento sabemos que existen subsidios, no los explícitos sino los implícitos. La no incorporación de los costos sociales o ambientales puede llegar a colocar al consumidor de un país como beneficiario transitorio en un plazo determinado, pero con el correr del tiempo lo convierten en un consumidor cautivo de un productor externo que va a eliminar la competencia local; y luego será difícil que pueda tener concurrencia en un mercado cuando los productores locales queden eliminados.

El tema planteado es de gran trascendencia desde el punto de vista de economía internacional y defensa del consumidor real, no en los términos antiguos donde se hablaba de un mercado puramente interno, sino en una economía donde las relaciones internacionales van provocando que estas normas sean consideradas con criterio amplio.



## Convención Nacional Constituyente

Por eso, me gustaría que la señora convencional preopinante o el miembro informante de la comisión aclararan esa cuestión.

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

Sr. IRIGOYEN.— Considero que la intervención del señor convencional preopinante es muy valiosa porque posibilita esclarecer el contenido de esta norma en cuanto a los productos importados. En ese sentido, le digo que efectivamente su preocupación está contenida dentro de esta norma. Deseo que ésta sea la interpretación auténtica en el futuro. El derecho del consumidor en sí mismo no distingue entre productos nacionales e importados, obviamente, tampoco en aquellas distorsiones de mercados que se producen en el exterior y que lo hacen más visible en nuestro país.

Por otra parte, este tema es de suma actualidad atento a que se han suprimido todas las barreras arancelarias en materia de comercio exterior. Esta es la opinión de la comisión.

Sr. PRESIDENTE.— En nombre del bloque de la Unión Cívica Radical tiene la palabra el señor convencional por el Chaco.

Sr. VIYERIO.— Voy a hablar en nombre de mi bloque, aclarando que mantengo una disidencia parcial que ya he planteado en su seno.

Parafraseando a Lincoln en su inmortal oración de Goettisberg, digo que no se nos recordará por lo que aquí decimos, ni se notará ello. Y por lo que no nos olvidarán va a ser por lo que aquí hacemos. Desde el bloque de la Unión Cívica Radical venimos a hacer la mejor defensa de los derechos del usuario y del consumidor.

Esta figura adquiere un contexto tan universal que difícilmente podamos encontrar otra igual, con excepción del ciudadano. Me refiero a una figura de características tan generales; directa o indirectamente, todo ciudadano es usuario y consumidor en la República Argentina.

Voy a hablar de la transferencia de servicios y sobre ella pondré un especial énfasis. A partir de la sanción del marco desregulatorio, se ha operado en nuestro país una transferencia de servicios del sector estatal al privado.

Resulta indudable que esa transferencia de servicios ha dado lugar a un nuevo marco de obligaciones y de relaciones que antes se observaba en la ecuación Estado-usuario o consumidor. La nueva gran relación que se ha planteado parte de esa ecuación, pero ahora se presenta como usuario o consumidor—prestadores de servicios y el bloque de la Unión Cívica Radical pone decididamente toda su voluntad para proteger esta relación.

En otras latitudes, en otros países, toda transferencia de servicios fue precedida de prolijas normas que la regularon. Esto no ha sucedido en nuestro país. No vamos a hacer cuestión ni a poner en discusión la instrumentación económica que se haya efectuado, sino que vamos a partir del supuesto de considerar la situación y la transferencia de servicios a partir del marco desregulatorio operado en el país.

Ese marco desregulatorio hizo que toda una masa de ciudadanos fuera transferida obligadamente hacia una nueva relación. Esa masa no conforma un mercado cualquiera, sino

## Convención Nacional Constituyente

que constituye un verdadero mercado cautivo que ha sido transferido. Teóricamente, hecho que no se verificó en la práctica, las leyes vigentes en materia de desregulación se sancionaron con objetivos claros y determinados. Es decir, derivar la prestación de esos servicios públicos hacia las empresas privadas para obtener mejores servicios, más eficientes y menos costosos.

A partir de la no desconsideración de la instrumentación política económica de esa transferencia en nuestro país, observamos que en nuestro país, en oposición a como se realizó en otras partes del mundo, esta cuestión presenta grandes y abruptas diferencias. En otros sitios, estas transferencias de servicios públicos han sido precedidas de normas y las administraciones se han cuidado muy bien en regular y defender fundamentalmente el interés del usuario o del consumidor que iba a ser transferido. Es así como en procesos operados en Estados Unidos, Canada, Inglaterra o Francia, los entes reguladores han aparecido inclusive antes que la prestación de esos servicios.

Si tomamos, por ejemplo, las comisiones reguladoras del estado de Ohio en Estados Unidos observaremos que la liberalidad en que estos países dicen desenvolverse la han mantenido en base a la regulación extrema de sus propios servicios. En el estado de Ohio hay una comisión reguladora que comprende la regulación de todos los servicios públicos — electricidad, gas, transportes, etcétera—, y tiene injerencia inclusive hasta en la fijación de las tarifas y la regulación de todo el marco de prestación de los servicios. Este organismo regulador tiene cien años de existencia, lo que quiere decir que ya estaba vigente el marco regulatorio apenas Edison inventó la luz.

En el estado de Ohio existe una doble regulación porque además del ente regulador estatal coexisten los entes reguladores federales, como la Comisión Federal de Energía o la Comisión Federal de Gas.

Esta misma situación se ha ido planteando en otros países en el marco de la transferencia de los servicios públicos. Canadá determinó que los yacimientos de gas se distribuyeran entre varias empresas; a pesar de que los costos de distribución son altos, la factura que paga cada usuario por ese servicio es baja.

Y ello es así porque se han cuidado muy bien de guardar, fundamentalmente, el menor costo y el bajo precio. A su vez, esos entes reguladores no han olvidado la función para la cual fueron recreados: controlar que las empresas prestadoras no obtengan excesivas ganancias. Pero sucede que esto no ha sido lo que se vino haciendo en nuestro país. Digo esto porque en el marco jurídico que determinó la creación de los entes reguladores —que cualesquiera sean ellos: de energía, de gas, de transportes, o el últimamente creado ente tripartito de Obras Sanitarias de la Nación, efectivizado entre la Capital Federal, el Gran Buenos Aires y partidos del conglomerado urbano— se ha tenido en cuenta el concepto de que iban a asumir la protección de los intereses de los usuarios y consumidores, toda vez que ello en la práctica no ocurre así.

Vemos cómo estos organismo se han limitado a aceptar nuevos aumentos fijados por la política económica nacional. La semana pasada se han establecido aumentos en los transportes, en los peajes... (*aplausos*) ...y el gran resultado es que los usuarios y consumidores van a tener que seguir soportando las consecuencias. Más aún, serán los contribuyentes nacionales quienes deberán hacerlo, porque a pesar de que los decretos que los fijan ya están dictados, dichos aumentos han sido diferidos hasta el año que viene, pero mientras tanto deberán ser subsidiados por el erario nacional.

## Convención Nacional Constituyente

No solamente en estos casos se observan las absolutas discrepancias entre el fin para el cual estos entes reguladores debían haberse conformado y lo que en la práctica hacen. Hace poco tiempo que en el Gran Buenos Aires, dado que un número determinado de usuarios no pagaba el servicio de luz pero la mayoría sí lo hacía, la empresa prestadora bajó la palanca y dejó a oscuras a toda la zona. Esta situación se ha resuelto imponiendo simplemente una multa a la empresa prestadora. Esta fue la solución, la definición a la que llegó el ente regulador respectivo: aplicar una multa respecto de la cual todavía no se sabe si la última conclusión va a ser descontarle un peso a cada usuario, aunque ahora media hasta la propia oposición de la empresa prestadora, que continúa con sus aspiraciones de no pagar la multa con el pretexto de otorgar nuevos servicios.

Con esto quiero decir que aunque en la norma legal imperante se determine la protección del usuario y del consumidor, eso no ocurre en la práctica. En efecto, usuarios y consumidores se encuentran absolutamente desprotegidos en su relación directa con las empresas prestadoras porque estos entes que teóricamente deberían asumir su defensa sólo reciben instrucciones que deben obedecer para que exista continuidad en materia económica. Nada ni nadie puede proteger a cada usuario particular ante cualquier reclamo. Entonces, esa expresión doméstica "¡Qué barbaridad!", que se escucha ante cada nuevo aumento, va conformando un mundo de insatisfacciones que no tiene solución en la práctica ni se ve resuelta por la norma vigente.

Vemos así que la falta de observancia por parte del Estado en cuanto a la defensa de los intereses del usuario y del consumidor ha producido en la práctica la masificación de este mercado cautivo. Entonces, ¿cómo no nos vamos a encontrar hoy sorprendidos ante versiones de gobernadores que expresaron su preocupación en oportunidad de plantear las cuestiones federales, si todo el ámbito poblacional de cada una de sus provincias, al igual que el nacional, ha sido previamente masificado? Cuando aparecen cuestiones puntuales que cada gobernador tiene que discutir, tal el caso de la coparticipación federal, observamos que previamente la voluntad popular ha sido masificada, domesticada —diríamos— a través de estas acciones. Y podríamos decir más: ha sido reducida a una gran mayoría nacional silenciosa que siempre pierde frente a los intereses de los sectores más diligentes.

Desde la Unión Cívica Radical planteamos la disidencia porque esperamos la participación directa de usuarios y consumidores en las grandes decisiones que tomen los organismos de control. No sirve solamente la participación consultiva dado que ello de ninguna forma garantiza que la situación vaya a modificarse. Seguramente seguirá siendo más silenciosa, más inactiva.

Señor presidente: esta acefalía de participación democrática y ciudadana en los organismos de control atenta evidentemente contra principios muy caros a la democracia, incluido el de la soberanía popular. Digo esto porque he apoyado irrestrictamente esta reforma desde el Pacto de Olivos con su Núcleo de Coincidencias Básicas convencido absolutamente de que los institutos de participación democrática servían para salvaguardar una mayor intervención ciudadana para la toma de decisiones. Temas tales como la elección directa de presidente y senadores, iniciativa popular y consulta popular, e inclusive el control de la gestión de gobierno por parte de la Auditoría General de la Nación a cargo del partido que pierda la elección son extremos que me llevaron a la convicción de que la participación ciudadana no era una quimera en esta reforma constitucional.

Asimismo, y como lo dijera el señor convencional Antonio Cafiero, debemos

## Convención Nacional Constituyente

garantizar todas las formas de participación porque es la manera de dar a la norma lo que él llamaba virtualidad operativa, reflejada desde una ley en una constitución. Y como en estos casos el principio de participación ciudadana o democrática —como lo ha expresado magistralmente el señor convencional Raúl Alfonsín—, cualquiera sea su forma, complementa el concepto mismo de democracia y la favorece, es necesario que tengamos aquí —y así lo solicito a esta Convención— la participación decidida del usuario y del consumidor en la directa intervención de estos organismos de control, como única y total garantía.

Pero además esto resulta atentatorio también contra el concepto de soberanía popular, por haber quedado totalmente marginada la decisión democrática y de haber quedado la decisión democrática absolutamente ausente de este concepto. Asimismo refleja en el contemporáneo concepto de usuario y consumidor una marginación tal que evidentemente seguirá determinando la ausencia del principio de soberanía popular para los tiempos que vendrán.

No estamos hablando aquí de simples contratos, de la política económica ni del plan de transferencia efectuado —que no lo discuto en su principio— sino que hablamos para el futuro. Estamos hablando de décadas de transferencia y de generaciones de argentinos que no pueden verse reducidos a mayorías silenciosas e inactivas.

Vengo del Norte, señor presidente, y soy también uno de los tantos hijos del monte. Y por esos lares, hace muchas décadas, se había instrumentado de tal forma la política económica que una singular figura —creo que conocida por todo el ámbito nacional— que se llamó La Forestal determinó lo que realmente no puede volver a ocurrir. Estamos buscando la complementación entre el esfuerzo y la actividad privados y el concepto de usuario y consumidor, pero dicha complementación se dará en tanto y en cuanto estos vean absolutamente protegidos sus intereses. De lo contrario seguirá existiendo necesariamente una brecha en la desprotección de esta mayoría silenciosa y domesticada, y no queremos reeditar la versión moderna de La Forestal.

No coincidimos con la transferencia en forma unilateral operada en los servicios públicos porque ningún gobierno —y en esto no pongo en duda el apoyo al plan económico instrumentado, porque se trata de una cuestión no decisiva— puede arrogarse la potestad de comprometer en un momento dado la situación jurídica de generaciones de argentinos. No lo puede hacer, y en tal sentido quienes todavía nos resistimos a que se haya concretado el fin de las utopías y de las ideologías —como bien ha expresado el señor convencional Raúl Alfonsín— nos preguntamos por qué no puede salir de la Argentina una opción inédita ante aquellos agoreros que predicen situaciones extremas. Tenemos el derecho y el deber de hacerlo ahora. Es necesario que instalemos el mojón constitucional de la participación ciudadana como usuarios y consumidores habida cuenta de que las normas en vigencia no lo hacen. Solamente si instalamos este mojón constitucional —al cual obligadamente tendrán que adecuarse las demás normas en vigencia— podremos satisfacer la protección de los usuarios y de los consumidores para los tiempos que vienen. (*Aplausos*)

Sr. PRESIDENTE.— Antes de conceder el uso de la palabra el próximo señor convencional, quiero informar que a las 15 quedará cerrada la lista de oradores. De manera tal que quienes quieran participar tendrán que anotarse antes de esa hora.

Por otro lado, quiero recordar que aun cuando no haya concluido este debate, a las 19

## Convención Nacional Constituyente

se va a votar el Orden del Día N° 9, sobre constitucionalización de la acción de amparo, *hábeas corpus* y *hábeas data*.

Tiene la palabra la señora convencional por la Capital Federal.

Sra. LIPSZYC.— Señor presidente: no voy a redundar en conceptos ya vertidos en honor a la brevedad y porque comparto totalmente lo dicho por la señora convencional Pizzurno, así como varios conceptos vertidos por el señor convencional Irigoyen y la casi totalidad de lo señalado por el señor convencional preopinante en cuanto a la participación de los usuarios y consumidores en los entes reguladores.

Es también interés del Frente Grande lograr un texto conjunto, para lo cual vamos a proponer modificaciones sobre algunas cuestiones que nos interesan.

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

Sr. LIPSZYC.— Señor presidente: es tarea impostergable del Estado la protección con garantía constitucional del sujeto débil en cada una de las relaciones sociales. Ello significará reflejar en el texto fundamental un importante y necesario avance en cuanto a la problemática de los consumidores y usuarios.

Desde este supuesto, la actual apertura de la economía nos ubica frente a dos caminos. Por un lado, seguir los mandamientos fundamentalistas de quienes sostienen que los mecanismos ilusoriamente espontáneos del mercado son capaces *per se* de resolver los conflictos emergentes entre los distintos actores sociales.

Por el otro lado, nuestra propuesta consiste en asignar un nuevo rol al Estado en defensa del bien común, sin dejar indefenso y desvalido al ciudadano común, debiendo definir con claridad los límites del mercado, es decir, definiendo el marco en que se va a desarrollar la competencia entre las empresas.

El Estado tiene la obligación de impedir que se asocie libertad económica con capitalismo salvaje.

La competencia debe estar asegurada por el Estado, que debe actuar como elemento dinamizador de la actividad económica. Con ello se asegurará una mayor eficiencia en los mercados y además se resguardarán los derechos de los ciudadanos, evitando que terminen por ser cautivos de grupos económicos que concentran la oferta de bienes y servicios.

La protección de los usuarios y de los consumidores se inscribe dentro del capítulo más amplio de los intereses colectivos y difusos. Pertenecen a un contexto particular e histórico: la moderna sociedad cada vez más compleja.

Por ello resulta urgente y necesario que el gobierno adopte las medidas precautorias en cuanto a la regulación y el control para garantizar la prevención en defensa de los derechos de usuarios y de consumidores.

En este sentido expresamos que para nosotros es fundamental que en la cláusula constitucional esté presente el derecho de acceso al consumo, que implica libertad de elección basada en precios justos y variedad de productos y servicios y la no discriminación ni arbitrariedad, por lo cual se requiere asegurar protección especial en favor de

## Convención Nacional Constituyente

consumidores carenciados y necesitados.

Los otros derechos se han mencionado aquí, como los derechos a la educación para el consumo y a la información. En el dictamen de mayoría se perdió una palabra en algún pasillo. En la Comisión de Nuevos Derechos y Garantías habíamos colocado el derecho del consumidor a recibir una información veraz y adecuada. Reitero que en algún pasillo se perdió la palabra "veraz". Insistimos en que se vuelva a colocar ese término en el dictamen de mayoría.

También se encuentran los derechos a la seguridad y a la protección de los intereses económicos; fundamentalmente nos interesan los derechos a la organización de los usuarios y consumidores y a la participación de ellos para actuar en los distintos ámbitos de discusión y de decisión en torno a cuestiones que afectan los intereses de la comunidad.

El Banco Mundial dice que la participación significa que la gente intervenga estrechamente en los procesos económicos, sociales y culturales que afecten sus vidas. Lo importante es que se disponga de un acceso constante a la adopción de decisiones y al poder. La participación es, en este sentido, un elemento esencial del desarrollo humano.

Aquí también se mencionó el derecho de acceder a la solución de los conflictos, que serían tribunales de menor cuantía, ya se ha explicitado.

En definitiva, la protección de los derechos del consumidor prevista como garantía frente al libre comercio adquiere un significado especial en el caso de los servicios públicos, toda vez que los mismos satisfacen necesidades sociales básicas.

En ese sentido es imperativo que la aplicación de esta norma llegue en forma real y concreta a todos los sectores de la población, como declararon las Naciones Unidas en sus Directivas, y muy especialmente, a los más carenciados. Sucede que está en juego, ante todo, el derecho de acceso mismo al consumo y remover los obstáculos que impiden la obtención de bienes y servicios indispensables para el desenvolvimiento de una vida digna. Esto presupone, como derecho previo, la no discriminación en el acceso al mercado, es decir, en el acceso al consumo de bienes y de servicios básicos y además el derecho a un acceso digno, sin que para la obtención de dichos bienes y servicios indispensables el consumidor deba sacrificar valores inherentes al ser humano.

No debemos olvidarnos de que cuando hablamos de usuarios y de consumidores invocamos la totalidad de los ciudadanos, en la medida en que todos somos consumidores y usuarios. Hablemos de garantizarles las mejores condiciones y, al mismo tiempo, garanticemos la universalidad del consumo básico a todo el conjunto social.

Citamos a Inga Kaul, directora de la Oficina del Informe de Desarrollo Humano del PNUD, quien dijo: "Los mercados son necesarios para asegurar la eficiencia económica, pero los mercados no garantizan el desarrollo humano. Para explotar los beneficios que los mercados ofrecen es necesario asegurar que la mayoría de la población tenga acceso al mercado. Para los pobres que no tienen poder de compra, ¿de qué sirve el mercado?... Sólo sirve para comprobar que uno está excluido del mercado de trabajo".

La concentración económica es una de las expresiones más acabadas de desequilibrios y distorsiones en el mercado, que se manifiestan en la presencia y actuación de organizaciones monopólicas y oligopólicas.

La gran empresa controla *per se* sus precios y sus productos, debido a que dispone del poder que tiene el vendedor único, el monopolio, o un grupo reducido de vendedores, el

## Convención Nacional Constituyente

oligopolio, o cuenta a su favor con las características de sus productos o servicios, dado que ésta es una defensa que la protege de la potencial competencia que se le puede disputar en el mercado.

En consecuencia, las llaves maestras del mercado se encuentran en poder de las grandes empresas, las habitualmente denominadas líderes, generando como su contracara la creciente indefensión del consumidor. En otros términos, la presencia siempre agresiva de las corporaciones domina sin sutilezas al mercado, controlando férreamente la oferta, imponiendo los precios y sojuzgándonos a nosotros —consumidores y usuarios— con una estructura funcional monopólica o de formas semejantes.

Tenemos algunas leyes de control de los monopolios. Pero ¿qué pasó con nuestras leyes? El Instituto Di Tella en enero de 1993 hizo una evaluación. Con respecto a las prácticas monopólicas y sus sanciones en la República Argentina dijo lo siguiente:

"La Comisión Nacional de Defensa de la Competencia que fue creada por ley carece de personal necesario.

"No ha gozado de la independencia requerida para dicha función.

"La ley no establece remedios prácticos y efectivos contra las prácticas promonopólicas y anticompetitivas. Tampoco prevé un mecanismo de control de los acuerdos y fusiones empresarias.

"No contiene penalidades suficientes para desincentivar acciones desleales".

Los resultados concretos son muy elocuentes respecto del desamparo legal de la sociedad. En los doce años de existencia, la ley dio lugar a sólo doscientos ochenta y cinco causas judiciales, de las cuales se hizo el traslado de sólo cincuenta procesos, la mayoría de los cuales fueron absolutorios.

"En definitiva, el Estado tiene el deber insustituible de proteger a los ciudadanos interviniendo en el mercado a los efectos de impedir tales concentraciones, estableciendo las correcciones que fueran pertinentes desde el punto de vista del bienestar general.

"Dicha intervención deberá tender a que los actores que sufrieron la veda en sus posibilidades de influencia —usuarios y consumidores— reasuman su capacidad de decisión.

"Sólo se debe tolerar el monopolio cuando sea un producto tecnológico —monopolio natural— y en este caso la existencia de una regulación externa será esencial para evitar la apropiación de una renta por el mismo. La regulación externa, en lo que a precio se refiere, debe limitar el beneficio de la empresa monopólica a un rendimiento justo sobre el valor de mercado de sus activos."

Actualmente, el repliegue del Estado de gran parte de las actividades y funciones que cumplía ha tenido como consecuencia la transferencia al sector privado de buena parte de la responsabilidad en la tarea de asegurar el desarrollo económico. Sin embargo, si bien el mercado podría asignar los recursos de manera más eficiente que el Estado desde el punto de vista estrictamente macroeconómico, no garantiza la distribución de los mismos con criterios de justicia social.

El proceso de privatizaciones que se implementó en nuestro país trajo como consecuencia una gran concentración de la propiedad privada y del capital de las empresas privatizadas en pocos consorcios de accionistas. En este sentido, la Subsecretaría de Privatizaciones informó que sólo diez grupos económicos se adjudicaron el 50 por ciento del patrimonio público que se privatizó.

## Convención Nacional Constituyente

Por otra parte, la alta integración horizontal y vertical de los grandes consorcios adjudicatarios de las empresas, les confiere una elevada capacidad de la provisión en mercados mayoritariamente asegurados de competencia, lo cual plantea la necesidad de crear en el futuro sólidos y competentes organismos de control y regulación que, justamente, regulen los precios y servicios de los bienes ofertados, así como también la capacidad de determinar el carácter y los niveles de inversión agregada en la economía.

Las consecuencias de esta característica de concentración del poder económico plantea cuestiones de poder político y social que pueden afectar la propia gobernabilidad del sistema ya que, en los hechos, la concentración de poder económico se convierte en un recurso poderosísimo para influir en el mundo de las decisiones políticas.

Los monopolios y otras formas de poder concentrado se traducen en fuertes *lobbies* sobre la esfera de la política, conspirando con su actividad contra el óptimo social de desarrollo económico, el interés general y la justicia.

En nuestro proyecto contenido en el dictamen de minoría planteamos la necesidad de que exista un ente de fiscalización autónomo de carácter federal. Al respecto sostenemos que los entes reguladores hoy existentes —con todas las limitaciones que ya se plantearon en el recinto— son de carácter autárquico. Tienen por función mediar en la relación entre el prestador del servicio y los usuarios. Por ello, proponemos la creación de un ente autónomo.

Frente a la realidad de las privatizaciones y de la poderosísima concentración económica derivada de ella, los entes que se prevean deben ser instituciones públicas autónomas, para evitar la dependencia de un gobierno contingente a fin de poder defender su autonomía del poder de turno. En este sentido, afirmamos que su financiamiento no debe surgir de fondos obtenidos de la empresa o de la actividad a fiscalizar sino de rentas generales, garantizando de ese modo su absoluta independencia económica respecto de la actividad a regular.

Al respecto, John Mc Kinnon, director del ente regulador de British Gas de Gran Bretaña, señala: "De no funcionar los entes reguladores de las compañías privatizadas, habrá tales desequilibrios que generarían una inmediata reacción de la opinión pública que obligaría al gobierno a poner remedio a la situación."

El ente federal que proponemos debería tener la máxima autonomía posible, para lo cual habría que seguir la experiencia norteamericana que existe con la creación de las llamadas agencias independientes, que no están sujetas a la revisión del Poder Ejecutivo y en las que sus funcionarios jerárquicos son designados con acuerdo del Senado.

También afirmamos que estos entes deberán garantizar la efectiva participación de usuarios y consumidores a través de sus instituciones representativas y no en términos consultivos —como plantea el proyecto de mayoría— sino en consulta y gestión.

En cuanto a la necesidad de otorgarle carácter federal, partimos de reconocer la incumbencia indelegable de las provincias como actor específico. Esto se sustenta en el propósito de facilitar la fiscalización y el control en todo el territorio, favoreciendo en la práctica la participación real y efectiva de las organizaciones de usuarios y de consumidores implicadas —de carácter local—, como principio y como forma de garantizar la búsqueda de la eficiencia en el cumplimiento de su labor.

Por último, el doctor Cafiero señaló que estábamos totalmente comprometidos con incluir a los ciudadanos —haciéndolo figurar en la Constitución— en lo que él denominó



## Convención Nacional Constituyente

ciudadanía política y ciudadanía social; pero luego mencionó una tercera ciudadanía, que es la económica, es decir, lo que los sociólogos denominamos la titularidad de los derechos económicos. Luego agregó que este era el drama de nuestro tiempo, en la medida en que no todos los ciudadanos pueden concurrir al mercado a vender o a comprar, a demandar o a ofertar bienes económicos, y explicó que eso se debe a la falta de ciudadanía económica. En nuestro país pareciera que estos derechos están acotados al límite de dejar, al menos, a un tercio de la población en situación de necesidades básicas insatisfechas.

En aquel momento se dijo que cuando el ciudadano libre, el ciudadano soberano, el ciudadano participativo, ese hombre sujeto de derechos y obligaciones jurídicas pero también sujeto de necesidades básicas fundamentales, se realice, es porque habrá alcanzado las tres soberanías: podrá ser ciudadano de la política, ciudadano de lo social y ciudadano de lo económico. Luego el señor convencional Cafiero expresó: "Nuestra reforma constitucional tiene mucho que ver con estos modos de ciudadanizar la actividad del hombre", por esta razón, estamos debatiendo y sancionando la constitucionalización de la democracia. Nosotros, que votamos favorablemente aquel despacho, queremos proponer ahora la constitucionalización de la ciudadanía económica, como forma de contribuir, además, al afianzamiento de nuestra democracia. (*Aplausos*)

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

Sra. ELORDI.— Señor presidente: el bloque del MODIN ha logrado consensuar la redacción de este artículo, teniendo en cuenta la coincidencia, en líneas generales, así como también el tercer párrafo referente a la regulación de los servicios públicos. Asimismo, adherimos a las propuestas de modificación efectuadas por la señora convencional Vega de Terrone y por el señor convencional Natale.

También sugerimos que se añada la palabra "propaganda" para una mejor redacción e interpretación de la norma, la que quedaría redactada de la siguiente manera: "...a una información y propaganda adecuadas...", puesto que la información significa brindar las características del producto. En cambio la propaganda contempla todos los mecanismos que conducen al ciudadano a decidirse a comprar un bien u otro, y muchas veces se transforma en engañosa y no es la adecuada, pues solo persigue el fin de alcanzar un mayor nivel de venta. Además, tampoco se armonizaría con la libertad de elección que se sostiene a continuación en el mismo párrafo.

El proyecto gubernamental recientemente presentado en el Congreso, que promueve modificaciones al Código Penal en los casos de adulteración de medicamentos o alimentos confirma la actualidad e importancia del tema en debate.

No nos parece exagerado que se proponga la pena de prisión perpetua para quienes provoquen la muerte de personas que hayan consumido alimentos o medicamentos adulterados. El fallecimiento de veintitrés personas en 1992 por el consumo de propóleo contaminado y de veintisiete personas en 1993 por la ingestión de vino adulterado con alcohol metílico es suficientemente demostrativo de la gravedad de estas figuras delictivas y de la necesidad de normas adecuadas para su castigo.

Es correcto, asimismo, que se especifiquen o agraven las penas para aquellos que por su carácter de directivos de entes jurídicos o de funcionarios públicos no hayan evitado —

## Convención Nacional Constituyente

pudiendo hacerlo por las funciones a su cargo— el daño provocado por los delitos mencionados.

La cuestión a que hace referencia el proyecto del Poder Ejecutivo contempla un aspecto de la defensa del consumidor, el más fácil de abordar, pues son defectos en la organización del Estado los que han posibilitado que se concreten, por ejemplo, los hechos de envenenamiento masivo.

En efecto, las reparticiones encargadas del control bromatológico y de medicamentos se vieron seriamente afectadas por una mal entendida racionalización administrativa que arrasó con las estructuras orgánicas y las plantas de personal en la administración pública.

Lo mismo sucedió con los organismos de control del transporte automotor, lo que se tradujo ya en varias tragedias viales, sólo explicables por la circulación en las rutas de ómnibus sin la autorización respectiva y carentes de elementos indispensables para la seguridad de los pasajeros.

Un segundo aspecto a considerar se refiere a los problemas derivados de las formas que presenta hoy la organización empresaria en la producción y distribución de bienes frente a los cuales resulta ilusoria la capacidad individual de los consumidores para defender sus intereses e incluso para conocer con exactitud lo que más les conviene.

De ello surge la necesidad de que el Estado impida, primero, las prácticas monopólicas que distorsionan el funcionamiento del mercado y, segundo, permita y estimule las asociaciones de consumidores que potencian la defensa mutua de sus intereses.

Es notorio el proceso de concentración empresarial, frente al cual los derechos del consumidor, sin garantías que restablezcan el equilibrio de partes tanto económico como informativo, quedarían reducidos a letra muerta.

Los ciudadanos, en tanto consumidores de productos libremente ofrecidos en el mercado, deben estar amparados por mecanismos de protección y garantías frente a fallas de calidad, a publicidad engañosa, a riesgos para la salud, a leoninos contratos de adhesión, etcétera, que en definitiva reducen a simple acatamiento de la voluntad empresarial lo que debe ser libre ejercicio del derecho a adquirir bienes, productos y servicios en condiciones de equidad.

Un tercer aspecto involucrado en este artículo deriva de la transferencia a la actividad privada de servicios públicos monopólicos, brindados anteriormente por organismos o empresas estatales. El marco jurídico que brindaba el derecho administrativo para posibles reclamos desaparece obviamente al tener que tratar el usuario de los servicios con empresas privadas, varias de ellas controladas por capitales extranjeros.

Uno de los mayores desafíos del Estado es lograr que los entes reguladores cumplan eficazmente con su misión, protegiendo adecuadamente los derechos del usuario y brindando participación a éste en la conducción de dichos organismos.

Como la cláusula constitucional debe ser breve y concisa, es menester que después, a través de la legislación concertada con las provincias, se efectue la distribución de competencias entre los tres niveles de gobierno en la materia de este artículo.

Particular atención deberá brindarse al nivel municipal, que es el más apto para el control inmediato de la comercialización de bienes y la detección temprana de posibles ilícitos.

La consagración definitiva de la autonomía municipal que acaba de aprobar esta

## Convención Nacional Constituyente

Convención Constituyente facilitará una restauración de la antigua competencia de los cabildos en esta materia. El funcionario conocido como "fiel ejecutor" estaba dedicado al control del comercio local y han quedado registrados muchos ejemplos de la aplicación práctica de la doctrina del justo precio elaborada por los teólogos españoles, que se traducían en normas precisas que garantizaban un intercambio honesto de los bienes y la defensa de los consumidores.

También creemos que el municipio de hoy, aclarada definitivamente su categoría de tercer nivel de gobierno con autonomía, podría ejercer la mejor defensa del consumidor mediante tareas de asesoramiento, información al público, concertación entre empresarios y consumidores y participación directa de representantes de los vecinos en la elaboración de las normas atinentes a sus intereses. (*Aplausos*)

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

Sr. CORNET.— Señor presidente: es para mí una grata oportunidad poder hablar en nombre del bloque de la UCEDE sobre un tema tan importante como es la protección del derecho a la competencia, al usuario y al consumidor. Digo que es muy importante porque esto tiene que ver con el hombre, con un concepto ético acerca de él y vinculado estrictamente a su dignidad.

Observe, señor presidente, lo que ha ocurrido en la evolución histórica y jurídica de nuestra República Argentina, que ha sido contemporánea de la que se ha operado a lo largo y ancho de América latina. Aquí hemos pasado de décadas de un mercado casi absolutamente regulado por el derecho positivo, con cerrojos que significaron postergar el progreso y la civilización de nuestras sociedades, a una marcada tendencia de dejar librado el mercado a esas leyes invisibles e indiscutibles que lo regulan.

Haciendo un análisis histórico político advertimos que la complejidad del mundo actual nos ha ido indicando que nuestro derecho civil era insuficiente, porque nuestro Código Civil contempla la figura de la persona desde su nacimiento, durante su vida y su muerte. De manera abstracta contempla el derecho que tiene el hombre a casarse, a testar, a celebrar contratos, a contraer obligaciones, etcétera.

En el plano de lo comercial, nuestro Código de Comercio se ocupa de la figura del empresario. Pero aquí, la legislación positiva acreditaba la existencia de un vacío. El complejo de las relaciones de nuestra sociedad ha demostrado que no estaba contemplado ni protegido por la legislación el ejercicio del sagrado derecho a la libertad de elegir por parte del hombre cuando éste consume o usa un servicio.

Para quien, como yo, parte de un concepto filosófico de la libertad como expresión del hombre, que debe ser principio y fin del Estado, ha sido un verdadero desafío participar en este tema porque siempre hay que armonizar la libertad con la solidaridad y la equidad.

Tomando las palabras del señor convencional Irigoyen, informante del dictamen de mayoría, debo decir que mi bloque apoya el dictamen de minoría, sin perjuicio —con la generosidad y amplitud anunciada por el señor convencional Irigoyen— de que en el curso de la tarde se pueda llegar a la compatibilización, porque creo que es posible, de algunos aspectos que son caros para nosotros.

Entiendo que en el dictamen de minoría magníficamente sustentado y explicado por la

## Convención Nacional Constituyente

señora convencional Vega de Terrones, de la provincia de Salta, se pone énfasis en dos asuntos que estimo muy importantes: la libertad y la protección del usuario respecto de los monopolios.

Para comprender el riesgo que tiene una legislación que proteja el monopolio institucionalizado, como lo ha señalado el señor convencional Natale en cuanto al dictamen de mayoría, quiero referirme a una experiencia que tuve en el campo profesional en la década del 70 y que justamente recordé al escucharlo hablar. Yo era abogado de un industrial del calzado de la ciudad de Córdoba. En cierta oportunidad, este señor me fue a ver y me dijo que estaba por hacer una exportación a un país de Europa del Este. Como el mercado era muy competitivo, le pregunté si las condiciones de exportación eran ventajosas, y recibí una respuesta que durante muchos años, hasta la actualidad inclusive, me ha servido de ejemplo. Me dijo: sí, porque el país con el que voy a celebrar el negocio es comunista, lo cual tiene la ventaja de que arreglando con la autoridad económica que maneja las importaciones, se arregla con uno sólo lo referido a precios, calidad, etcétera, porque él es el que impone el gusto y el producto a la sociedad de ese país. Entonces, arreglando con el funcionario, se arregla con el país. Para poder vender en una sociedad libre, hay que arreglar con dos o tres millones de consumidores, lo cual dificulta mucho el trámite.

Por eso creo en el valor de la libertad, pero también en la participación del Estado para la protección del más débil.

¿Cómo no vamos a dar rango constitucional al usuario, al consumidor, cuando contamos con una experiencia valiosa en la provincia de Córdoba? A través de los artículos 29 y 10 hemos dado rango constitucional precisamente a aquello de lo que hoy estamos hablando. Y es más, señor presidente. Usted sabe que tiene que ver con la esencia de la filosofía del derecho que las leyes, más que un conjunto de normas son un conjunto de principios arraigados en la sociedad que deben regular. Y quienes trabajamos en la profesión activamente, hemos aprendido con la experiencia que existe una situación de debilidad y de desequilibrio por parte de grandes sectores de la sociedad que son consumidores.

Por ejemplo, vaya el caso de lo que ocurre hoy, cuando a través de la estabilidad monetaria que hemos alcanzado, gracias a Dios, la gente poco a poco pero a paso firme ha ido tomando créditos para poder equipar su casa, para cambiar elementos que tienen que ver con el confort moderno, etcétera. Cuántas veces nos hemos encontrado con gente que se ve sorprendida con esos papeles de compraventa que, a pesar de ser contratos, son de adhesión, con letra gruesa y chica, y van a consultar con el abogado. Dicen: doctor, fíjese usted, compré una heladera y, cuando terminé de pagarla, me di cuenta de que podría haber comprado un coche, porque me engañaron con la interpretación de las cláusulas; no me sentí protegido en el libre ejercicio de elegir un producto para equipar mi casa.

Recordemos lo ocurrido hace muchos años en Córdoba con los loteos, cuando había quienes compraban con mucho sacrificio y esperanza un lote en cuotas para edificar su casa. Y luego de haber pasado por largos períodos de amortización de cuotas, se encontraban con que habían sido estafados porque nunca terminaban de pagar el precio convenido.

Entonces, a través del rango constitucional de la tutela del consumidor y de la protección de la libertad de competencia, vamos a contestar lo que muchas veces mis comprovincianos, la gente común, al enterarse de mi condición de convencional constituyente, me preguntaban: ¿para qué le sirve esta reforma a la gente? ¿Cuál será el beneficio colectivo de esta reforma? Yo les diría que aquí está la respuesta. De ahora en

## Convención Nacional Constituyente

más, a los argentinos les diremos que hemos pensado en ellos, que hemos buscado el instrumento de la ley para poder servirlos mejor, para que sepan elegir, para que sean protegidos frente al abuso.

Quiero reconocer también que en estos últimos años hemos advertido avances que han beneficiado al consumidor. En materia de comunicaciones, por ejemplo, recuerdo que para obtener el teléfono de mi casa esperé siete años; ahora la compañía que tiene la concesión de los teléfonos en mi provincia manda cartas a los usuarios diciéndoles que si quieren más líneas pueden tenerlas en treinta días.

He pasado la mayor parte de mi vida escuchando radiofonía con el mismo son de quien mandaba. Actualmente, en la ciudad de Córdoba hay más de quince FM y más de cinco AM, con distintas opiniones, lo que nos permite una diversidad de opciones. Ahí está la libertad. Si no me gusta determinado medio puedo cambiar el dial y escuchar otro.

También he visto que gracias a la estabilidad de la moneda, que permite que la República Argentina haya recuperado la cultura del ahorro, los consumidores se han beneficiado porque cada día que pasa existen mayores alternativas para elegir.

En la legislación comparada la defensa del consumidor, el usuario y la competencia la podemos hallar en la Ley Fundamental de la República Federal Alemana de 1949; en la Constitución de Portugal de 1976, que en su artículo 81 dice: "Proteger al consumidor especialmente mediante el apoyo a la creación de cooperativas y de asociaciones de consumidores"; en la Constitución española de 1978, que en su artículo 51 expresa: "Los poderes públicos garantizan la defensa de los consumidores y usuarios protegiendo mediante procedimientos eficaces la seguridad, la salud y los legítimos intereses de los mismos"; y en la Constitución de Córdoba, que en su artículo 29 señala: "Los consumidores y usuarios tienen derecho a agruparse en defensa de sus intereses. El Estado promueve su organización y su funcionamiento", mientras que en el artículo 20 dice que el Estado provincial garantiza la iniciativa privada y toda actividad económica lícita y las armoniza con los derechos de las personas y de la comunidad.

Qué importante es saber que a través de esta norma vamos a afianzar y consolidar el derecho de elegir, pero también a incorporar a la Constitución una disposición que consagra la solidaridad y la equidad en un mercado cada vez más competitivo.

No le tengo miedo al capital porque sin él no puede haber progreso. No conozco ninguna sociedad en la que se haya combatido el capital sin sumirse en la más grande de las miserias. Sí conozco las penurias y el sufrimiento de nuestros hermanos cubanos con un gobierno policíaco y autoritario pero que ya no puede contener el deseo del hombre de mejorar la calidad de vida. Ese gobierno no ha podido caer antes porque se trata de un país rodeado por el agua.

El mejor ejemplo que tenemos es el de la Europa oriental. El muro de Berlín no lo voltearon cañones ni tanques sino las ondas hertzianas, las comunicaciones que pasaban a través de él porque no podía haber muro que las parase. Ellas mostraban a quienes vivían detrás de la famosa Cortina de Hierro que había un mundo en el que valía la pena vivir, con libertad, oferta de mercancías y sin funcionarios que regularan el gusto, donde se podía elegir.

He tenido la suerte de visitar tanto Europa Occidental como la Oriental cuando estaba dividida por el muro. Así, estuve en un país como Checoslovaquia, donde se podía tener

## Convención Nacional Constituyente

cualquier cantidad de dinero en el bolsillo pero sin saber en qué gastarlo porque no había qué elegir ni qué comprar, no había competencia ni libertad.

Entonces, enhorabuena que esta tarde estemos regulando una nueva garantía para incluir en la Constitución. A partir de ahora los sectores más débiles pero también los poderosos van a saber que en la República Argentina existirá una disposición constitucional que regulará el abuso y protegerá al débil. Por eso digo que no le tengo miedo al capital; bienvenido sea. El capital junto con el trabajo son los dos elementos convergentes que impulsan el progreso y la civilización de una sociedad.

Por otra parte, en momentos en que estamos llegando al fin de nuestra labor de reforma constitucional, quiero realizar un sentido homenaje a la Constitución de 1853, que no contempla concretamente con palabras expresas la protección del consumidor, el usuario y la libre competencia. Esos no eran problemas para los constituyentes de 1853. Pero esa Constitución ha sido sabia; ha consagrado un régimen fundado en una economía de libertad y en la participación. Así, resguarda la libertad de industria y de comercio y la de transitar libremente. Todo eso ha tenido una limitación, que es el bienestar general. Eso es lo que dice la Constitución vieja —vieja por el tiempo, pero con la sabiduría y vigencia de los tiempos—. No creo que el paso del tiempo envejezca las normas que regulan la conducta de los hombres y protegen los bienes apetecidos por la sociedad. No es cierto que el paso del tiempo envejezca un monumento jurídico como es la Constitución. Sí es cierto que ella es una obra del hombre y, como tal, siempre es perfectible. Por eso estamos en esta Asamblea. No tiene el inmovilismo de las leyes de Dios porque es un producto del hombre, pero todavía tiene una gran vigencia en los bienes y en los valores que se contemplan en lo que se denomina la parte dogmática.

La Constitución de 1853 no ha sido obstáculo para que existan las leyes 22.262, de defensa de la competencia; 22.802, de lealtad comercial; 19.724, de prehorizontalidad; y por último, la 24.240/93, de defensa del consumidor. Todas ellas han sido posibles porque la Constitución de 1853 es antropocéntrica y defensora del *jusnaturalismo*, y pone el acento o el epicentro en el hombre.

Por eso, señor presidente, nuestra actual Constitución no ha sido obstáculo para que este cuerpo normativo al que me he referido, haya tenido siempre como bien jurídico tutelado en última instancia, la persona en su dignidad; éticamente hablando, como expresión de dignidad, la libertad.

Consecuentemente, en cuanto a esta norma que promueve el dictamen de minoría considero que sería útil —si la comisión redactora estuviese conforme— compatibilizarla con el último párrafo del proyecto de mayoría, a partir de: "La legislación establecerá procedimientos eficaces...". Por supuesto, con la observación realizada al comienzo de mi exposición —que realmente, con una gran precisión y con una gran visión apuntara el señor convencional Natale—; esto es, reemplazando la expresión "el control de los monopolios" —porque sería institucionalizarlos— por "protegiéndolos de los monopolios por medio del ejercicio de la efectiva libertad de elección y permitiendo el acceso a la más amplia información." (*Aplausos*)

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

## Convención Nacional Constituyente

Sr. IRIGOYEN.— Señor presidente: hoy anticipé que el método que a los miembros de la comisión nos parecía más útil, era recibir todos los proyectos de modificación que se pudieran presentar para resolverlos antes de la aprobación en general.

En consecuencia, completando este concepto, rogaría que los integrantes de los distintos bloques que nos formulen algún pedido de modificación, lo hicieran llegar por escrito para que nuestra consideración del interés de cada una de ellas sea lo más exacta posible.

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

Sr. CORNET.— Señor presidente: simplemente, quería informar que contamos con la presencia de alumnos de cuarto y quinto año de la Escuela "Dalmacio Vélez Sarsfield" de la ciudad de Las Varillas, de nuestra provincia de Córdoba.

Sr. PRESIDENTE (Mestre).— La Presidencia les da la bienvenida. (*Aplausos*)

Tiene la palabra la señora convencional por Corrientes.

Sra. PANDO.— Señor presidente, señores convencionales: en el transcurso de estos meses en que nos hemos abocado a elaborar la nueva propuesta constitucional para los tiempos que vienen, se han abordado preceptos de los más caros a los sentimientos de la gente, porque no sólo son más tangibles, más esperados o más necesarios, sino porque realmente son los que están dedicados al hombre como centro de la acción y, en definitiva, aquello para lo que fuimos convocados.

En esa línea de reforma, estuvimos consagrando la iniciativa y la consulta popular, el Defensor del Pueblo, y hoy nos dedicamos al hombre en su calidad de usuario y de consumidor.

Recién, el señor convencional Cornet nos comentaba que sus comprovincianos le preguntaban para qué les serviría esta reforma. Pienso que todos, en oportunidad de nuestras campañas, escuchamos esa pregunta, porque mucha gente siente grandes insatisfacciones; entonces, quería entender para qué la invitábamos a seguirnos y para qué proponíamos una reforma. Y seguramente una de las respuestas que todos habremos dado de modo uniforme ha sido refiriéndonos a la participación; a que cada uno puede estar más cerca de los órganos de decisión y contralor, y también —con mayor inmediatez— a lo que significa el centro de operaciones de la vida diaria de cualquiera de nosotros.

Hoy estamos legislando acerca de algo que en 1975 las Naciones Unidas, a través del Consejo Económico Social, ya recomendaba para que la secretaría respectiva analice: los elementos que integran la vida diaria de las personas; sus bondades; cuáles eran las reacciones y los enemigos contra los que la sociedad, día a día, debía combatir.

Es así que varios años después —en 1985—, la Secretaría General de las Naciones Unidas produjo un documento en el que recomendaba a todos y a cada uno de los países miembros velar por el hombre en su relación de consumidor y en sus fases fundamentales: en su integridad física, en la seguridad de sus bienes y en su salud. ¿Por qué? Porque obviamente son los valores más preciados del ser humano, y donde justamente por tener ese

## Convención Nacional Constituyente

alto valor, a veces uno tropieza con el estado de necesidad o el estado de abuso ya sea de los monopolios o de los grandes capitales.

Siguiendo esa línea de pensamiento, otras naciones fueron más adelantadas que la nuestra. Podemos dar el ejemplo del Brasil, que no sólo ha incluido en su Constitución este bien jurídico que hoy queremos proteger sino que también lo ha codificado. En nuestro país ya lo hicieron las provincias de Córdoba, Río Negro, San Juan y, recientemente, la de Tierra del Fuego. El Congreso de la Nación, hace muy pocos meses, ha sancionado la ley de protección al consumidor.

¿Esto qué quiere decir? Quiere decir que el arco protector es prácticamente universal y que el hombre debe ser preservado no sólo en sus relaciones comerciales o civiles —como hasta la fecha lo venían protegiendo los códigos vinculados con esta materia—, porque se ha detectado el grado de vulnerabilidad en sus relaciones diarias vinculadas con el consumo. De esa vulnerabilidad es de la que hoy pretendemos proteger mediante una norma amplia que incluya todos los servicios y, más aún, los productos de consumo.

El dictamen de minoría —que ha sido ejemplarmente fundamentado por la señora convencional Vega de Terrones— nos da sensación de que está abarcando al hombre en su titularidad plena. Y cuando decimos esto estamos manifestando que no sólo deseamos protegerlo en el consumo de productos y en la utilización de los servicios existentes en el mercado, sino que queremos resguardarlo de los monopolios.

Se hizo una observación al dictamen de mayoría y un llamado a contemporizar ambos dictámenes, porque los dos tienden a proteger el mismo bien jurídico. Pero si no legislamos contrarrestando uno de los males de la actualidad —los monopolios—, seguramente no estaremos cumpliendo con nuestra obligación.

Digo esto porque hasta hace poco cada uno de los argentinos —como integrantes de este Estado nacional— era propietario de las carreteras, de las comunicaciones, de los puentes, de los servicios de agua, etcétera. Hoy seguimos teniendo el dominio, pero hemos perdido la posibilidad de disponer de su uso para ver la forma de beneficiar más y mejor a la comunidad.

También debemos ser honestos y reconocer que algo hemos ganado: que cada uno de los argentinos no tenga que soportar sobre sus espaldas el déficit que esas empresas provocaban en la economía de nuestro país.

Sin embargo, no debemos olvidar lo que ha dicho el señor convencional Voyerio de que la participación de la gente, del consumidor, no se deberá traducir en un "podrá" sino en un "deberá". Si ello no fuera así, con el transcurso del tiempo vamos a seguir siendo meros espectadores de lo que pasa con los bienes de nuestra propiedad, ya que no somos consultados y nuestra participación es extremadamente pasiva.

Si pretendemos estar a la vanguardia de los intereses que hemos venido a representar, sabiamente podemos apoyar el dictamen de mayoría con la reserva de que exista un control de los monopolios con la participación activa de la gente.

La explotación de los distintos recursos, de las carreteras y de otros servicios ha pasado a manos privadas en una especie de traspolación de monopolios, ya que el monopolio del Estado se convirtió en el de los particulares. Dicho monopolio no le hace bien al capitalismo ni al liberalismo ni a ninguno de los argentinos, ya que, obviamente, es un detractor de la competencia, porque no asegura a los usuarios la mejor calidad de vida y,



## Convención Nacional Constituyente

menos aún, la óptima calidad en las relaciones económicas.

Si hemos crecido con un Estado que ha dejado de cargar con esos déficit, debemos aspirar a que los titulares de cada uno de esos bienes —el pueblo de la Nación— tenga una participación más directa en todos y cada uno de los organismos que propone el dictamen de mayoría, lo que también es receptado por los dictámenes de minoría, con la aclaración de que uno de estos dos últimos habla de que la participación debe ser obligada y excluyente. Así es como vamos a poder sostener que realizamos una reforma constitucional para la gente.

Si tan solo incluimos normas protectoras a través del Estado para que el consumo y los servicios estén controlados y para que los intereses económicos y los vinculados con la integridad física de cada una de las personas se encuentren protegidos, estaremos quedando a mitad de camino, porque el Estado no sólo debe proteger a través de las normas que al efecto se dicten sino también mediante la participación.

La defensa de cada uno de estos principios no sólo está enraizada en la Constitución de 1853 sino también en cada uno de los argentinos. Por ello, es imprescindible que estos participen en los órganos previstos en el dictamen de mayoría. Sólo así se logrará el objetivo por el cual se establecen. En caso contrario, sólo existirá la protección exclusiva del Estado, que es buena pero no suficiente ya que la gente que se siente afectada por el uso y el consumo estará lejos de ese beneficio.

Por las razones expuestas, adherimos al dictamen de minoría con los agregados expuestos por la señora convencional Vega de Terrones y hacemos votos para que la disidencia expuesta por el señor convencional Viyerio sea incorporada como un elemento indispensable para que el control correcto de los servicios del consumo sea para la gente y por la gente. Sólo así consagraremos una norma de la que podemos decir a nuestros mandantes que consideramos que el hombre es el ser central, el más importante y por el que venimos a legislar. Si concebimos esta norma con esa idea integradora y totalizadora el hombre va a pasar a ser el bien principal y el protagonista absoluto de los tiempos que vienen. (*Aplausos*)

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

Sr. ESCUDERO.— Señor presidente: en primer término voy a hacer un comentario sobre una actitud general que tiene el bloque del Frente Grande respecto a lo expuesto en torno a los derechos de usuarios y consumidores.

El Frente Grande no está en contra del consumo. Por el contrario, trata de que el consumo de ciertos bienes sea para la totalidad de la población argentina. Estos bienes son los que aseguran su vida, su calidad y su seguridad; en cambio, no está de acuerdo con esta otra visión de consumo que se relaciona con una actitud consumista, descubierta como característica del capitalismo tardío, del narcisismo de fin de siglo, que va a afectar a pequeños porcentajes de la población argentina.

El Frente Grande trata de asegurar el consumo total de la población de aquellos bienes que estén asociados con la vida.

En segundo lugar, he de hacer referencia a la admirable presentación realizada por el señor convencional Irigoyen, quien tuvo una altura analítica notable, con lo cual hizo honor a un partido que en lo referido a salud y medicamentos, durante la gestión del ministro

## Convención Nacional Constituyente

Oñativia y la presidencia del doctor Illia, representó un hito fundamental en la salud pública argentina. (*Aplausos*) Destaco lo planteado por el señor convencional Irigoyen y el recuerdo al que hice referencia.

El dictamen inicial del Frente Grande pone énfasis en la salud y nutrición. Esto es así porque consideramos que quien consume salud y nutrición no consume cualquier cosa sino algo que está asociado a la vida y a la muerte.

Por otro lado, consumir salud y nutrición no significa lo mismo que consumir un electrodoméstico, porque en este último caso el fracaso del bien mercantil se evidencia rápidamente; ello ocurre, por ejemplo, con un electrodoméstico que no funciona o un automóvil que se funde. En cambio, quien consume salud y nutrición no sabe bien qué efectos le producen estos bienes. Para que el tema resulte más claro voy a dar algunos ejemplos. La tasa de cesáreas en Estados Unidos representa el doble de las que se practican en Gran Bretaña. Puede pensarse que la pelvis de las inglesas es diferente a las de las norteamericanas o que la motilidad del útero es distinta en ambos lados del Atlántico, pero también es dable suponer que en Estados Unidos los médicos prescriben cesáreas porque ganan dinero al hacerlo y en Gran Bretaña no. Con esto quiero decir que si hay un acicate económico para consumir ciertos bienes habrá una tendencia a prescribirlos si se gana dinero con ello.

Con respecto a los bienes de salud y nutrición queremos enfatizar esa característica que hace que el mercado sea un buen asignador de calidad en electrodomésticos y no ocurre lo mismo respecto a la salud y nutrición. No es un mercado perfecto sino limitado de información, donde el comprador—inclusive, aunque se trate de un profesional— en muchos casos no sabe qué está comprando.

El Frente Grande quiere asegurar consumos para toda la población. ¿Qué tipo de consumos? El primero puede ser calidad, accesibilidad y oportunidad de servicios médicos, por cuya carencia muere mucha gente innecesariamente en la Argentina. En este sentido recuerdo—quizá para aburrimiento de algunos— que la esperanza de vida en nuestro país es diez años inferior a la de los países más adelantados del mundo.

El segundo consumo a asegurar es el acceso a la comida, que es un bien básico, no porque la comida afecte directamente la salud sino porque la desnutrición es el caldo de cultivo básico para la disminución del tamaño físico, afectaciones al mecanismo inmunitario del cuerpo, retraso en el desarrollo psicomotor. En definitiva, la desnutrición es el mecanismo básico sobre el cual cabalga cualquier enfermedad. Por lo tanto, una buena nutrición es un elemento preexistente para que sobre él se obtenga buena salud. Salud y nutrición son similares pero no equivalentes.

Asimismo, planteamos la posibilidad de que el consumo de medicamentos cuente con bases científicas. Respecto a este tema el señor convencional Irigoyen señaló que en nuestro país la mayoría de los medicamentos que se prescriben son inútiles, en el sentido de que su acción no es mejor que la del azar o la nada. En razón de que los medicamentos tienen contraindicaciones, la prescripción de uno ineficaz representa algún riesgo para la salud, ya sea pequeño o grande.

También defendemos el planteo de que la población argentina consuma agua potable. Esto parece una perogrullada, pero gran parte de la ciudadanía no dispone de ella. Esa carencia cuantitativamente puede llevar a la muerte en cuestión de días, y el consumo de agua contaminada puede hacerlo sólo en horas. Esta perogrullada no está satisfecha para gran parte

## Convención Nacional Constituyente

de la población argentina; ergo: proponemos que los argentinos consuman agua potable.

Procuramos que la población consuma servicios sanitarios, algunos de naturaleza absolutamente elemental; pero no entra este mecanismo de asignación de consumos sanitarios en el mercado, donde pareciera que los tomógrafos computados, cuya densidad en la Argentina es diez veces mayor de lo que recomiendan los organismos internacionales, fueran una prioridad, o si ustedes quieren, los trasplantes de pelo o las cirugías plásticas. Este tipo de consumos sanitarios pareciera que tuvieran prioridad sobre los consumos elementales.

—*Varios señores convencionales hablan a la vez.*

Sr. PRESIDENTE (Mestre).— Ruego a los señores convencionales tomar asiento y prestar atención al orador.

Continúa en el uso de la palabra el señor convencional por la Capital.

Sr. ESCUDERO.— Este tipo de consumo suntuario generado probablemente por una combinación de narcisismo individual y tremenda injusticia en la distribución del ingreso está torciendo la oferta de servicios sanitarios en la Argentina, a expensas de aquellas personas que son tan pobres que no pueden convertir su necesidad sanitaria en una demanda mercantil.

En este sentido quiero plantear las razones por las cuales el dictamen elaborado por el bloque del Frente Grande enfatiza tanto estos consumos de salud, nutrición, agua potable, servicios sanitarios, los cuales parecen no estar muy asociados al concepto de derecho del consumidor de mercancías. Proponemos esto como derecho humano básico, y si fuera posible como satisfacción no mercantil o extramercantil. Así como el oxígeno es elemental para el metabolismo humano —sin él una persona muere en cinco minutos—, tenemos que procurar para el futuro, como meta social importante reflejada en la Constitución, que ciertos consumos sociales, que ahora son mercancías tengan un manejo tan automático para la biología como lo es en este momento el oxígeno. Me estoy refiriendo a la alimentación, servicios sanitarios elementales, agua potable y otros. Habiendo explicado la razón por la cual hemos enfatizado la salud y la nutrición en nuestro despacho, concluyo mi exposición.  
(*Aplausos*)

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

Sra. MARTINO DE RUBEO.— Señor presidente: como es costumbre, con el objeto de acortar el tiempo de tratamiento de los diversos temas, solicito la inserción del discurso que he elaborado sobre algunos puntos.

Mucho se ha expuesto sobre la condición del usuario y del consumidor. Nos parece interesante brindar una definición del Consejo de la Comunidad Económica Europea de 1975: "En lo sucesivo, el consumidor no es considerado ya solamente como un comprador o un usuario de bienes o servicios para un uso personal, familiar o colectivo, sino como una persona a la que conciernen los diferentes aspectos de la vida social que pueden afectarle directa o indirectamente como consumidores." Con esto, de alguna manera se daba la posibilidad de que el interés particular del usuario o del consumidor se ampliara.

## Convención Nacional Constituyente

El objetivo era que se extendiera algo que de manera muy simpática expresa Gabriel Bonta en su libro *El consumidor olvidado*, en el cual hace mención al costo argentino, a los valores y a los montos. El libro comienza de una manera muy particular. El capítulo se titula: "30 millones en minoría." Y su primer diálogo es el siguiente: "— ¿Usted es consumidor? — No. Soy dentista".

Esta conversación no es de humor negro; representa una parte importante de la realidad argentina.

En este consumidor olvidado, lo que nos está diciendo Bonta con mucha ironía es que seguramente el dentista que dijo que no era un consumidor va a aparecer en una manifestación ante el gobierno de su ciudad, país, o localidad, protestando por algún avasallamiento que tenga que ver con su profesión, pero seguramente va a aceptar pasivamente el hecho de formar parte de esta enorme cantidad de pasivos y sufridos usuarios y consumidores; sin expresar por esto la más leve crítica.

El tema de los usuarios y los consumidores fue vislumbrado claramente por el presidente de los Estados Unidos John Kennedy en su famoso discurso ante el Congreso de la Nación en 1962 cuando expresó: "Los consumidores son el único grupo económico importante que no está eficazmente organizado". En este mismo orden de cosas, las Naciones Unidas también han trabajado y brindado durante 1985 las directrices para la protección del consumidor, donde se hace hincapié a la formación y educación del consumidor. Esto no es nada más que una cuestión de aprender a defender los propios derechos. Aquí aparece un tema en el que me siento directamente involucrada porque, sin duda, la tendencia está marcando la ampliación de lo que es la legitimación activa de los usuarios y consumidores a través de entidades específicas que se dedican a la defensa de estos derechos. Estas entidades intermedias, agrupaciones de consumidores y de usuarios, o simplemente ciudadanos preocupados luchan frente al enorme avance de los abusos —en este recinto se han señalado unos cuantos— y frente a una situación muy cierta, que el usuario o el consumidor solo, no tiene la posibilidad de hacerse escuchar. Así lo manifiesta Mauro Cappelletti de una manera risueña pero ejemplificativa, cuando dice: "...el consumidor aislado, por sí solo, no acciona; si lo hace, es un héroe... sujeto al ridículo destino del Quijote..."

Lo que sucede es que el usuario o el consumidor, cuando hace el reclamo aislado queda en general sometido al ridículo, aunque parezca mentira, aunque esté reclamando algo que le corresponde que le entreguen, den o sirvan aquello por lo que ha pagado o encargado.

En esta experiencia que me involucra, respecto de la defensa de usuarios y consumidores, en mi provincia de Santa Fe, quiero comentar que hace muchos años un grupo de ciudadanos —hombres y mujeres— preocupados por estos abusos recién mencionados, decidieron agruparse y organizar una entidad a la que con criterio localista le pusieron el nombre de Liga Santafesina en Defensa del Usuario y del Consumidor. Esta liga —LISADUC—, está funcionando con personería jurídica y realizando desde hace mucho tiempo tareas en defensa de los pobres y convalescientes usuarios y consumidores con buen resultado. Hemos crecido mucho, lo suficiente como para que tengamos una sede en la ciudad de Rosario y otra en Santa Fe.

Esta entidad, sin fines de lucro y con el esfuerzo de una gran cantidad de hombres y mujeres, viene realizando de manera solidaria, altruista y desinteresada, un gran trabajo en defensa de todos nosotros.

Tengo la satisfacción y el orgullo de presidir la Liga Santafesina en Defensa del

## Convención Nacional Constituyente

Usuario y del Consumidor. Por eso, decía que casi con una deformación profesional en este tema me comprenden las generales de la ley.

Como consecuencia de nuestra preocupación y trabajo elevamos al gobernador de la provincia, señor Carlos Alberto Reutemann, una propuesta tendiente a que ese esfuerzo hecho desde el ámbito privado pudiera plasmarse en una entidad estatal, con el objeto de que el Estado provincial no perdiera su poder de policía y se transformara en una suerte de regulador o vaso comunicante entre el usuario afectado y el empresario, industrial o comerciante de que se tratara.

El 13 de setiembre de 1993 el gobierno de la provincia dictó el decreto 2.560, por el que se creó el Consejo Provincial de Defensa del Usuario y del Consumidor, que está integrado por representantes del Poder Legislativo, del Poder Ejecutivo, del Ministerio de Agricultura, Ganadería, Industria y Comercio de la provincia y de las entidades intermedias que representan a los usuarios y consumidores.

En virtud del trabajo realizado se ofrecieron al gobierno nacional algunas propuestas para la reglamentación de la ley 24.240. Lamentablemente, esta ley debió haber sido reglamentada en marzo de este año pero aún estamos esperando que, finalmente, el Ejecutivo la reglamente. Espero que a partir de la decisión de otorgar rango constitucional a la figura del usuario y del consumidor podamos contar con esa imperiosa reglamentación, que resulta tan necesaria.

Me parece importante que dejemos constancia en esta Convención de algo que no contempla la ley. Habría que tender a que se introduzcan algunos elementos nuevos en esa ley que seguramente será reglamentada. Uno de ellos sería la incorporación de los tribunales de menor cuantía, que son los tribunales que se ocupan de los asuntos menores para evitar el largo y engorroso camino jurisdiccional que tendría que iniciar un consumidor por un yogur en mal estado o por una leche vencida. Pongo estos ejemplos porque se trata de las situaciones en las que el consumidor queda absolutamente aislado como un quijote; se produce una especie de vergüenza de reclamar por algo de tan bajo costo. Esto no es otra cosa, ni más ni menos, que una violación al derecho del consumidor. Seguramente, será una materia importante de la educación que debe impulsarse desde el Estado hacia la defensa de los legítimos derechos de usuarios y consumidores.

El otro tema que me parece interesante traer al debate es el hecho de que estamos viviendo un proceso totalmente distinto, nuevo, y debemos adecuarnos a él. Me refiero concretamente a los servicios públicos. Hasta ahora, los servicios públicos pertenecían al Estado, que era quien los manejaba. En este momento, tenemos entes reguladores que tienen a su cargo el seguimiento del cumplimiento de las obligaciones de quienes tienen a su cargo la prestación de los servicios públicos. Sin embargo, sería necesaria la sanción de una ley que introdujera una forma que permita a las entidades representativas de usuarios y consumidores formar parte de estos entes reguladores.

Esa sería una forma de permitir a las entidades intermedias, a los directos interesados —usuarios y consumidores—, participar de la verdadera defensa de sus intereses. Esta inclusión en la Constitución y las modificaciones que le vayamos introduciendo nos harán decir algún día que hemos llegado a la declaración de la soberanía del usuario y del consumidor. *(Aplausos. Varios señores convencionales rodean y felicitan a la oradora.)*

## Convención Nacional Constituyente

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

Sra. MELO DE LA BARBA.— Voy a ser muy breve, razón por la cual solicito la inserción del texto completo de mi discurso en el Diario de Sesiones.

He trabajado en la Comisión de Nuevos Derechos y Garantías. Me siento realmente gratificada porque entre los derechos que seguramente vamos a reconocer al usuario y al consumidor figura el derecho a la educación de los consumidores.

Dos señores convencionales, médicos ambos, los doctores Perette y Escudero, han insistido en este recinto sobre la importancia que tiene el análisis de los temas de salud y educación. Por mi parte, adhiero a esa postura.

Por suerte, el tema de la educación está presente en varias partes de esta reforma constitucional, y específicamente lo está en el caso del usuario y del consumidor. Ojalá en muchas partes se esté hablando de educación. Así, los argentinos terminamos de entender que del espacio y de la importancia que demos a la educación dependerá el futuro de nuestro país, y tal vez algún día haremos realidad aquello tantas veces recitado de que "la educación es la mejor inversión", como lo han entendido los grandes países del mundo.

Cuando nos referimos a la educación del consumidor de bienes y servicios hablamos de la realización de un proceso de concientización y de una educación popular. En definitiva, hablamos de una pedagogía de la solidaridad.

Mucho se ha hablado y escrito —lo que hemos podido observar en los grandes medios de comunicación— tendiente a sostener que esta reforma constitucional no sirve al pueblo de nuestro país. Pregunto: ¿no le sirve o no es útil al argentino conocer y defender mejor sus derechos sobre algo tan concreto como son las compras diarias de una ama de casa? ¿No es útil al pueblo argentino conocer cuáles son las condiciones de salubridad que deberá exigir en los productos que compra, para que nunca más en nuestro país muera gente por ingerir vino, leche o medicamentos en mal estado? ¿No servirá al pueblo argentino saber adónde debe recurrir y cómo puede participar para defender estos derechos que hoy el Estado garantiza a través de esta reforma constitucional? Creo que es útil al pueblo argentino porque considero que en países como el nuestro, que han sufrido grandes cambios en la economía, es necesario proteger a los que menos resguardo tienen. Es por ello que me he permitido traer desde el campo de la pedagogía una programación educativa que permita hacer efectiva la educación del usuario y del consumidor, cuyo texto solicito sea insertado en el Diario de Sesiones.

Esta programación está pensada en el marco de una educación formal y de otra informal o asistemática. La educación formal se deberá hacer a través de la escuela; mejor dicho, a través de los maestros. Y estoy segura de que a pesar de todas las cargas que la sociedad ha puesto sobre sus espaldas, querrán participar porque se trata nada más y nada menos que de concientizar a sus alumnos y enseñarles cómo defender sus derechos. ¡Y vaya si los maestros tienen experiencia en defender los suyos!

Permítanme rendir un homenaje a los docentes porque, señor presidente, señoras y señores convencionales, ustedes coincidirán conmigo en que si hoy estamos sentados en estas bancas es porque alguna vez estuvimos sentados en otros bancos frente a un maestro que nos enseñó a leer y escribir.

La programación a que me refiero tiene también su inserción en el marco de los

## Convención Nacional Constituyente

medios de comunicación social, sobre todo en la idea de que estamos hablando de un derecho colectivo, por lo que se hace necesario llegar a todos. Y dentro de una educación popular llegar a todos significa llegar también a los más marginados y aun a los analfabetos.

Cuando me refiero a los medios de comunicación social seguramente no estoy pensando en una señora que aparezca por la televisión diciendo a las amas de casa que debemos recorrer los negocios buscando precios, ni tampoco a algún funcionario que se le ocurra recomendarnos el uso de la bicicleta porque es un medio de transporte más barato que el público. Tampoco estoy diciendo que no tengamos que usar el servicio telefónico porque es sólo para aquel que lo puede pagar. Me estoy refiriendo fundamentalmente a una programación educativa desde los medios de comunicación social programada desde el Estado, que apunte a fines solidarios y que no tenga un sentido economicista. Me estoy refiriendo a una concientización popular que llegue a todos los argentinos, que es como decir a todos los consumidores.

Este marco de una educación a través de los medios masivos de comunicación se debe complementar con una regionalización y una municipalización en este sentido. Coincidirán conmigo en que si no se hace efectiva una educación de usuarios y consumidores, todos los demás derechos serán letra muerta en esta reforma constitucional.

Este es el pequeño aporte que desde el punto de vista pedagógico quería hacer y que solicito se inserte en el Diario de Sesiones. (*Aplausos. Varios señores convencionales rodean y felicitan a la oradora.*)

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

Sra. CASCO.— Señor presidente: quiero destacar que en este momento se encuentra presente en el seno de esta Convención una mujer argentina que ha realizado una obra extraordinaria. Se trata de la doctora Beatriz F. Dalurzo, nacida en Corrientes. Ha estudiado en esta casa de estudios y se ha recibido de doctora en Ciencias Jurídicas y Sociales. Ha sido profesora e integrado distintas instituciones. En 1966 fue designada Mujer de las Américas, momento a partir del cual su trayectoria se ha acrecentado al igual que su lucha en favor de los derechos de la mujer.

La doctora Dalurzo es escritora, autora de numerosas iniciativas vinculadas especialmente con los derechos humanos. Acaba de ser designada consejera vitalicia de la Federación Interamericana de Abogados con sede en Washington.

Destaco en esta oportunidad los valores morales, espirituales e intelectuales de esta prestigiosa mujer argentina a quien tengo la felicidad de conocer y de tratar por haber sido discípula suya en la Escuela Normal de Corrientes, doctor Juan Pujol.

Por estas razones quisiera pedir un aplauso para premiar a esta señera figura. (*Aplausos*)

Sr. PRESIDENTE (Mestre).— Aprovechamos también la ocasión para saludar la presencia de alumnos de la Escuela de la Reconquista, de la localidad de Tigre, provincia de Buenos Aires. (*Aplausos*)

## Convención Nacional Constituyente

Tiene la palabra la señora convencional por Buenos Aires.

Sra. SERVINI GARCIA.— (*Lee*) Señor presidente, señores convencionales: la protección a los consumidores ha llegado a alcanzar en los últimos tiempos una trascendental importancia, por lo que llama la atención, sobre todo desde un punto de vista retrospectivo, que la problemática de un tema de tanta relevancia recién se haya comenzado a tratar en los últimos tiempos.

Lo cierto es que si bien ya hace mucho pueden encontrarse en la legislación normas concretas para la protección de los consumidores, por ejemplo el control administrativo en materia de medicinas o de alimentos, lo que es absolutamente nuevo es la idea de llevar a cabo una política global dirigida a conseguir esa protección.

La trascendencia que adquiere en estos últimos años la protección de los consumidores obedece a que precisamente las circunstancias sociales y económicas actuales tienen una entidad propia y una realidad muy distinta de las que se tuvieron en consideración para la elaboración de los textos constitucionales vigentes.

En efecto, el prototipo del consumidor necesitado de protección es la persona que individualmente no está en condiciones de hacer valer sus justas exigencias sobre los productos o servicios que adquiere y que carece de los medios necesarios para enfrentarse con las empresas con las que contrata, sean éstas públicas o privadas.

Cotidianamente lo normal es que no esté en condiciones de juzgar por sí mismo sobre la bondad de los productos o servicios. No tiene la posibilidad de influir en el mercado ni en cuanto al precio ni en cuanto a la calidad de los productos. Se ve sometido a una extraordinaria presión por medio de la publicidad, que tiende a reducir su capacidad crítica. Y es tal la desproporción entre los medios de que dispone el consumidor normal y los que poseen las empresas cuyos productos o servicios adquiere, que no tiene ninguna posibilidad efectiva de hacer valer sus derechos y defender sus legítimos intereses.

En tales circunstancias, afectando esta situación descrita a la mayor parte de la población, es lógico que se plantee como una necesidad ineludible la incorporación de normas jurídicas que protejan a los consumidores. No se trata de enfrentar consumidores *versus* proveedores; se trata de buscar el bien común.

A diferencia de lo que puede ocurrir en otras ramas del derecho, en que éste protege los intereses de un grupo considerado más débil frente a los intereses de otro grupo más fuerte —como por ejemplo en el caso del derecho laboral o en ciertas normas en materia de arrendamiento—, aquí todos somos consumidores. Aun el más prolífico de los empresarios consume muchos más bienes y servicios producidos por otros que todos los que él mismo fabrica.

Esta problemática tiene carácter universal, y en el orden internacional la Sociedad de las Naciones en 1919 constituye el primer antecedente serio que refleja la preocupación de la comunidad internacional.

El desenvolvimiento de estos propósitos ha merecido históricamente una atención cada vez mayor de la comunidad de Estados y sus mandatarios. En este sentido, en 1962 el presidente Kennedy envió su histórico mensaje al Congreso de los Estados Unidos de Norteamérica, destacando la coexistencia del derecho de los consumidores dentro del ámbito general de la justicia.



## Convención Nacional Constituyente

Pero en Latinoamérica hubo que esperar que comenzara el proceso de apertura democrática y que se hiciera más intenso el establecimiento de las políticas económicas de apertura de mercados. En este largo proceso resulta insoslayable la mención de la presencia de organizaciones de naturaleza independiente, como la destacada Organización Internacional de Uniones de Consumidores, mejor identificada con su sigla en inglés IOCU, que ha trabajado intensamente para que los derechos del consumidor se acepten y adopten a nivel internacional.

Así, en 1975, en el VIII Congreso Mundial de la IOCU llevado a cabo en Sydney, Australia, se adoptó una importante resolución en la cual se estableció: "Que esta Asamblea General de la IOCU, destacando la creciente aceptación del interés del consumidor como factor característico del desarrollo económico y social, insta, Primero: a que el Secretario General de la ONU prepare y publique un informe sobre la protección del consumidor en los Estados miembros de la ONU; Segundo: que el Consejo Económico y Social de la ONU nombre a un grupo de expertos para que preparen, de modo de someterlo a consideración y recomendación de la Asamblea General de la ONU, un Código Modelo de Protección del Consumidor basado en el informe antes mencionado; Tercero: que la Asamblea General considere y recomiende a los Estados miembros la adopción de dicho Código Modelo".

Diez años más tarde, en 1985, y luego de intensas tratativas cuyas etapas finales fueron dirigidas por la imbatible representante Esther Peterson, IOCU pudo celebrar una de sus victorias más significativas, tal vez la más grande: la Asamblea General de las Naciones Unidas aprobó por unanimidad la Resolución 39/248, denominada Directrices para la Protección del Consumidor, que ya ha sido mencionada hoy en reiteradas oportunidades en esta Convención.

En el contexto regional merecen destacarse las dos conferencias convocadas por esta institución, realizadas en Montevideo en 1986 y en Santiago de Chile en 1990, que reunieron a las organizaciones de consumidores y a los organismos públicos.

Vital importancia reviste también la reunión celebrada en marzo de 1987 en Montevideo, donde se analizó la problemática del consumidor y se resolvió por unanimidad, entre otras cosas, asumir el compromiso de establecer normas de responsabilidad y competencia objetivas y adecuadas para la protección de los consumidores.

El trabajo de los juristas ha sido intenso en el intento por receptar esta nueva realidad social que lógicamente se debe plasmar en un orden jurídico con principios propios que modifiquen o adapten los viejos institutos vigentes en cada país.

Por todo ello, y a los efectos de restablecer los principios de igualdad y protección de la libertad de las partes de acuerdo con las nuevas realidades, es necesario invertir algunos términos. Si hasta ahora el contrato se basaba principalmente en el acuerdo de partes, deben establecerse nuevas formas contractuales reguladas por la ley. Y si en cambio el proceso se basaba ante todo en la ley deben incorporarse modalidades ágiles de solución de controversias que permitan una mayor intervención del acuerdo de partes, nuevos contratos de adhesión, pero ahora con cláusulas legalmente predisuestas y establecimiento de mecanismos conciliatorios.

En virtud de todo esto, e influenciados por el importante momento histórico que viven los países del Cono Sur, cuando sus instituciones y el estado de derecho consolidan la democracia, es preciso destacar la Carta de Brasilia y la Carta Latinoamericana suscriptas el 8 de diciembre de 1993 en el I Encuentro Latinoamericano de Defensa del Consumidor,

## Convención Nacional Constituyente

convocado por la Asociación Latinoamericana de Integración —ALADI—; la Resolución 42 de este organismo, de febrero del corriente año, que surgiera de la VIII Reunión del Consejo de Ministros celebrada en Montevideo sobre fortalecimiento de la participación de los agentes económicos y sociales, y el mandato que nuestro país suscribiera en Santa Fe de Bogotá el 5 de agosto próximo pasado para que la ALADI y la IOCU redacten conjuntamente un cuerpo legal que sirva de modelo para todos los países miembros de la ALADI.

Hasta aquí he citado algunos de los hechos más sobresalientes que fueron marcando el camino que nuestro país ha transitado y vivido, algunos como fiel observador y otros como partícipe, sobre todo en las últimas décadas, y que constituyen el proceso lógico que debió darse para que hoy, con gran beneplácito, podamos otorgar rango constitucional a los derechos del consumidor mediante la incorporación de un nuevo artículo en el Capítulo II de la Primera Parte de la Constitución Nacional, tal como lo habilita el punto M del artículo 3° de la ley 24.309, sobre defensa de la competencia, del consumidor y del usuario.

Podríamos analizar el artículo en tratamiento en forma separada en cada uno de sus tres párrafos, comenzando por el primero de ellos, en el cual "Los consumidores y usuarios de bienes y servicios tienen derecho en la relación de consumo...".

Aquí podemos destacar que se menciona a los consumidores y usuarios como una nueva categoría de sujetos que necesitan protección y que ella debe ser conceptualizada, y así surge ineludiblemente que nadie es consumidor de profesión si no tiene esa condición en tanto y en cuanto adquiere bienes y servicios para uso privado. La calificación de consumidor se refiere pues a un acto determinado.

Aún no existe en el derecho comparado un concepto uniforme de consumidor, prueba de su reciente reconocimiento como sujeto por los distintos órdenes jurídicos.

Mucho se ha escrito en la doctrina sobre la noción jurídica de consumidor. No es éste el lugar para analizar este punto. Pero en la médula del concepto de consumidor están las ideas de debilidad de una de las partes y de desigualdad entre los contratantes: debilidad por falta de conocimientos técnicos, de información veraz o de opciones; desigualdad por la imposibilidad de negociar en términos contractuales.

La noción legal de consumidor sirve para delimitar el ámbito de aplicación de la norma, cuyo objeto es precisamente la protección de los consumidores. Pero junto a este criterio subjetivo de delimitación le sigue otro referido al denominado acto o relación de consumo definido por Calais Auloy como un acto jurídico que permite obtener un bien o un servicio con vistas a satisfacer una necesidad personal o familiar. Según este planteamiento es consumidor en sentido jurídico la persona que realiza un acto de consumo. La noción de consumidor en sentido concreto va indisolublemente unida a una actuación determinada, aquella que convierte a la persona en consumidor.

En este sentido la Comisión de Defensa del Consumidor del Subgrupo de Trabajo N° 10 del Mercosur acordó el concepto de consumidor de la siguiente forma: "Consumidor es toda persona física o jurídica que adquiere o utiliza productos o servicios como destinatario final en una relación de consumo o en función de ella". En virtud de que se incorporó el concepto de consumidor con la expresión "relación de consumo" se consideró apropiado definirla como "la relación jurídica que se establece entre quien, a título oneroso, provee un producto o presta un servicio y quien lo adquiera o utiliza como destinatario final.

Pero la relevancia fundamental que hay que atribuir al consumidor en sentido jurídico

## Convención Nacional Constituyente

no debe hacernos olvidar la existencia del consumidor material, es decir la persona que de hecho consume los bienes o utiliza estos servicios.

Esta protección del consumidor material se manifiesta especialmente en el ámbito de la seguridad y salud psicofísica; y así llegamos a lo que el destacado Antonio Benjamín llama las dos órbitas de la protección del consumidor, que si bien son distintas una de otra, no son absolutamente excluyentes.

La primera centraliza su atención en la garantía de "incolumidad" sicofísica del consumidor, protegiendo su salud y su seguridad, o sea preservando su vida e integridad contra los accidentes de consumo.

La segunda, en cambio, busca reglar su "incolumidad" económica. En otras palabras, una afecta al cuerpo y la otra al bolsillo del consumidor. Incluso cuando la actividad del fabricante provoca daños a la "incolumidad" sicofísica del consumidor reflejamente la está afectando de igual manera en la faz económica, ocasionando la disminución de su patrimonio.

Por lo tanto, para la identificación de la órbita en que fue afectado por la actividad del proveedor, no se debe buscar un trazo exclusivo sino uno preponderante. Ejemplo típico es la colocación en el mercado de bienes de consumo —productos o servicios— defectuosos, capaces de causar accidentes, porque además de afectar la órbita de seguridad del consumidor, tal actividad trae también aparejada una incidencia económica. Es que las reglas de responsabilidad por los accidentes de consumo tienen un impacto sobre los intereses económicos y también en la seguridad de los consumidores.

Los bienes de consumo lanzados en el mercado pueden causar dos tipos básicos de perjuicios al consumidor. Primero, una desvalorización del propio bien, en razón de un vicio que afecta su utilidad intrínseca. En segundo lugar, aparece otro tipo de daño, no ya consistente en la desvalorización del bien, sino provocado por el propio bien en sí considerado. Así sucedió con el propóleos y la muzzarella, entre otros tantos casos de accidentes de consumo.

En el ataque que sufre en cuanto a su salud o seguridad se destaca más el peligro, no a su integridad como sujeto económico sino mucho más, a su existencia como sujeto vivo. De allí la relevancia y el rigor de las normas que han sido promulgadas por los diversos países para reglamentar los accidentes de consumo.

Sr. PRESIDENTE (Mestre).— Señora convencional: su tiempo se ha agotado.

Sra. SERVINI GARCIA.— Señor presidente: soy miembro informante del bloque, así que me corresponden treinta minutos.

Sr. PRESIDENTE (Mestre).— Continúa en el uso de la palabra.

Sra. SERVINI GARCIA.— Y así vemos que el primer principio general que establecen las Directrices de Naciones Unidas sobre Protección del Consumidor es la legítima necesidad de los consumidores de tener protección por los peligros a que están expuestos su salud y su seguridad. La norma establecida en el párrafo 9 estipula que todas las mercaderías deben ser seguras para el uso al cual están destinadas y para un uso normalmente previsible.

## Convención Nacional Constituyente

No es solamente el gobierno el responsable de velar por el cumplimiento de esta norma; es una obligación de los fabricantes y de los vendedores de productos. Pero, por supuesto, el gobierno debe asegurar el efectivo cumplimiento de las normas que rigen en la materia.

Ello es así porque la protección del consumidor en el ámbito de la salud y de la seguridad se realiza básicamente a través de normas de carácter administrativo, que regulan y establecen controles sobre la fabricación y la presentación de los productos en el mercado.

Estas normas de carácter administrativo tienen algunas peculiaridades importantes. En primer lugar, poseen un contenido básico de carácter tecnológico, lo cual significa que esas disposiciones no se pueden interpretar y aplicar por quien sólo tiene conocimiento jurídico. Ningún jurista puede interpretar y aplicar, por ejemplo, las normas sobre cosméticos, conservantes o cualquier otro producto.

Estas disposiciones exigen además para su real efectividad inversiones públicas de mayor o menor importancia que permitan efectuar los controles adecuados.

También se hace referencia a la seguridad de los productos en el párrafo 12 de estas Directrices, estableciendo que además de la obligación por parte de los proveedores de colocar productos seguros, ellos deben asumir la responsabilidad de retirarlos de la venta cuando puedan resultar nocivos o cuando detecten defectos graves que constituyan un peligro sustancial y serio, aun cuando se lo use adecuadamente, debiendo dar cuenta a las autoridades competentes y asegurar que los consumidores estén debidamente informados de tal situación.

Además de proteger la salud y la seguridad de los consumidores el objetivo más importante de las políticas del consumidor es la protección de sus intereses económicos.

Pero ¿en qué consiste la protección de los intereses económicos de los consumidores? Sintéticamente expuesto, se puede decir que se trata del derecho que tiene el adquirente de bienes y servicios a contratar en condiciones equitativas. Eso es lo que persigue la protección de los legítimos intereses económicos de los consumidores.

Ello implica que el consumidor tiene que estar protegido en la fase de promoción de ventas de operaciones mercantiles, para evitar ser engañado. Debe estar protegido en el momento de perfeccionamiento del contrato, para evitar ser indebidamente presionado, es decir, para asegurar que se mantenga la libertad de contratar o de no hacerlo.

En el momento del perfeccionamiento también tiene derecho a conocer exactamente los términos del contrato que suscribe y a recibir una documentación que justifique ese contrato.

En cuanto al contenido del contrato, tiene derecho a que no se incluyan cláusulas abusivas dentro de él, mientras que en lo atinente a su ejecución, tiene derecho a una garantía, a un servicio adecuado de posventa y, por supuesto, a exigir las responsabilidades oportunas.

El objetivo de la protección económica establece, en síntesis, que los consumidores obtengan un óptimo beneficio de los recursos económicos. Un aspecto muy importante para lograr dicho objetivo es asegurar que los consumidores tengan una información adecuada, es decir, suficiente, veraz y oportuna para poder optar en el mercado.

La comercialización de mercaderías y servicios debe ser informativa, específicamente las directrices que se establecen en el párrafo 20, que además de prohibir la comercialización engañosa indica que las prácticas de venta y comercialización deben

## Convención Nacional Constituyente

contener la información adecuada para permitir que los consumidores tomen decisiones independientes en base a una información precisa.

Siguiendo con el análisis del artículo propuesto, debo remarcar que el segundo párrafo determina que las autoridades deben proveer a la protección de los derechos, esto es, a través de mecanismos que garanticen su real y efectivo cumplimiento, regulando normativamente su ejercicio como parte integrante de una política de protección al consumidor en la cual tiene fundamental importancia la educación para el consumo. Por ello se expresa que las autoridades proveerán a la protección de la educación para el consumo.

Ubicando el cumplimiento de los derechos y responsabilidades de los consumidores como un eje de su educación, estamos ampliando su visión y alcance. Ya no se trata de lograr que los consumidores adopten, mediante una información adecuada, una postura racional dentro del mercado, sino que es un objetivo del proceso educativo dotar a los consumidores de una capacidad de lectura crítica frente a la publicidad, a los costos y calidad de los bienes y servicios y frente a los mecanismos e instancias que rigen las relaciones de consumo.

Vista en esa dimensión, la educación para el consumo supone una oportunidad inmejorable para acercar a las personas a la realidad del mercado y de la sociedad, a partir de la salvaguarda de sus propios intereses, logrando su autotutela.

Asimismo, supone la posibilidad de distinguir entre las necesidades reales y las inducidas, cuestionando el consumo irracional y fomentando el necesario sentido asociativo para incidir en las instancias donde se toman decisiones que los afectan. Pero es necesario destacar que la educación para el consumo no culmina con el solo reconocimiento de los derechos que le asisten, sino que exige la asunción activa de una serie de responsabilidades para darles efectiva vigencia social a tales derechos. De esta forma, derechos y responsabilidades forman un todo indisoluble, por lo que la educación a los consumidores, para ser tal, debe considerar esa doble dimensión, tanto en la educación formal como en la no formal.

También corresponde a las autoridades proveer a la defensa de la competencia contra toda forma de distorsión de los mercados, ya sea elaborando, reforzando o manteniendo —según proceda— medidas relativas al control de las prácticas comerciales restrictivas que puedan perjudicar a los consumidores. Además, corresponde a ellas adoptar medidas que alienten la competencia leal y efectiva, a fin de brindar a los consumidores la posibilidad de elegir productos y servicios dentro del mayor surtido y a los precios más bajos, para que obtengan, en definitiva, el máximo beneficio de sus recursos económicos.

En ese sentido, está ínsito lo concerniente a alcanzar las metas de producción y prestación satisfactorias, las normas de funcionamiento, el fomento y la disponibilidad de servicios para ensayar y certificar la seguridad, la calidad y el buen funcionamiento de los servicios, debiendo formularse o promoverse normas voluntarias o de otra índole para asegurar que los servicios ofrecidos satisfagan los requisitos normales de durabilidad, utilidad, inocuidad y fiabilidad, a efectos de que sean aptos para el fin a que se destinen, para que el prestador vele por el cumplimiento de estos requisitos y, además, para que asegure la disponibilidad adecuada de un servicio confiable de posventa.

Especial relevancia reviste el compromiso de las autoridades de proveer a la constitución de asociaciones de consumidores y usuarios, puesto que son muchas las razones por las cuales estas organizaciones logran cierta importancia. Tal vez la más trascendente sea que hablan en nombre de los consumidores.

## Convención Nacional Constituyente

En una democracia el proceso político consiste en exponer diferentes puntos de vista para discutirlos. El interés del consumidor es demasiado importante para que sea dejado de lado en este proceso, y es fundamental que las diferentes fuerzas que intervienen en el mercado puedan expresar sus opiniones.

Las directrices de Naciones Unidas tratan, específicamente, de los grupos de consumidores independientes, siendo éste un calificativo esencial, porque si bien lo que se necesita es la opinión articulada del consumidor, los grupos de consumidores deben ser independientes de los partidos políticos para representar genuinamente a los consumidores.

Por ello debemos comprender la importancia que reviste el derecho de asociarse en defensa de sus legítimos intereses, porque de a uno los consumidores no tienen ningún poder, pero cuando nos unimos nuestra voz se hace lo suficientemente fuerte como para que se oiga. Cuando nos unimos nos convertimos en una fuerza económica por nuestro propio derecho.

De esta forma llegamos al tercer y último párrafo del artículo, en el cual deseo poner especial énfasis, por la tarea que se nos ha encomendado como convencionales, referida al establecimiento de procedimientos para la prevención y solución de conflictos; esto es, mecanismos que establezcan modos alternativos para lograr una efectiva satisfacción de las necesidades, que son diferentes a los establecidos por la vía judicial ordinaria, generalmente onerosos y lentos con relación al poco monto —individualmente considerados—, en el que se ven perjudicados los consumidores.

Estos nuevos procedimientos podrán establecer instancias de conciliación administrativa, juntas arbitrales, tribunales de menor cuantía, pequeñas causas o, como recientemente los ha creado Brasil, juzgados de consumo.

La enorme importancia que implica tener una vía de acceso a la Justicia está dada porque ningún sistema de protección al consumidor es efectivo si no se establece uno de compensación que funcione eficazmente. Visto desde la perspectiva del consumidor, los esquemas de compensación son importantes por tres razones: en primer lugar, porque aseguran la justicia individual, que hace a la reparación del daño o a la efectiva satisfacción de sus necesidades, asegurando así que los consumidores hagan valer en la práctica sus derechos.

En segundo término, son importantes porque movilizan al consumidor individual, incorporando en el ciudadano una noción que muchos no tienen, porque no conocen sus derechos en el mercado. Esta concientización hace que los consumidores comprendan que tienen un rol activo en la prosecución de los casos en que se han violado sus derechos en la relación de consumo.

Por último, son importantes porque un sistema de compensación efectivo, es decir, rápido, justo, económico y accesible funciona como una forma de corregir los defectos del mercado, ya que tanto las organizaciones de consumidores como las autoridades pueden usar las quejas de los consumidores como un medio para obtener información sobre el comportamiento del mercado.

Sr. PRESIDENTE (Mestre).— La Presidencia le informa que ha vencido su tiempo, señora convencional.

Sra. SERVINI GARCIA.— Señor presidente: solicito que el cuerpo me conceda dos minutos

## Convención Nacional Constituyente

para redondear mi exposición.

Sr. PRESIDENTE (Mestre).— Si hay asentimiento se procederá en la forma solicitada.

—*Asentimiento.*

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

Sra. SERVINI GARCIA.— Por último, será también la legislación la encargada de establecer los marcos regulatorios de los servicios públicos, previendo la necesaria participación consultiva de las asociaciones de consumidores y usuarios en los organismos de control de esos servicios.

Si bien a primera vista en esta redacción pareciera redundante mencionar nuevamente los servicios públicos y las asociaciones de consumidores, en realidad no lo es, porque en este último párrafo se ha querido privilegiar o acentuar la tutela de aquel grupo que aparece hoy más desprotegido: el usuario de servicios públicos.

A partir de la reforma del Estado se ha venido realizando en nuestro país un proceso de privatización de empresas prestatarias de servicios públicos, como es el caso de las telecomunicaciones, la energía eléctrica y el gas natural, entre otros.

El cambio de rol del Estado que se está produciendo diseña una nueva relación entre éste y la sociedad, donde adquieren primacía los derechos fundamentales y la calidad de los servicios públicos. Así, al decir de un reconocido jurista argentino, el servicio público se ha centrado ahora en la técnica de la delegación por concesión, y es el poder de policía, como forma de actividad administrativa, el que garantiza la calidad de las prestaciones y el respeto por el consumidor y usuario. Privatizado el servicio debe fortalecerse la regulación por el control en beneficio del mercado y de los sujetos individuales que lo integran.

En efecto, se trata del ejercicio de las funciones estatales de regulación y control, ahora integradas a las funciones jurisdiccionales y de asesoramiento en organizaciones administrativas apropiadas, bajo la modalidad de entidades autárquicas y altamente especializadas, comúnmente denominadas entes reguladores.

Todo el proceso de privatizaciones está encaminado a la prestación eficaz de los servicios públicos, lo que implica la defensa de los consumidores, aun cuando esta adquiere mayor vigor en la llamada postprivatización. En ella, los servicios públicos se orientan bajo marcos regulatorios y entes reguladores.

Es precisamente en estos entes de control donde corresponde la participación consultiva que se les otorga expresamente a las asociaciones de consumidores y usuarios, ampliando su ámbito de representación y de gestión para convertirse en voceros válidos de las necesidades, deseos y requerimientos de los consumidores.

Como podemos apreciar, el campo de la protección de los consumidores ha ampliado notoriamente su horizonte dentro de nuestro país. Pero hay que destacar que no sólo se le han reconocido sus derechos, sino que se han establecido las vías adecuadas para hacerlos efectivos. Me estoy refiriendo a dos institutos jurídicos que se incorporarán expresamente a

## Convención Nacional Constituyente

nuestra Carta Magna y que coadyuvarán a la efectiva protección del consumidor. Ellos son el recurso de amparo contra cualquier forma de discriminación relativo a los derechos que protegen la competencia, al usuario y al consumidor, y el Defensor del Pueblo, que junto con las asociaciones legalmente constituidas poseen legitimación activa para accionar.

En síntesis, podemos decir que al incluir la Constitución la protección de los consumidores como una de las finalidades que deben cumplir las autoridades, ha reconocido un principio general de derecho que venía cobrando vigencia social en las últimas décadas. Estos principios constitucionales traerán aparejados profundos cambios dentro de nuestro ordenamiento jurídico y en el contexto social, cambios que son imprescindibles, si se quiere, donde el consumidor sea considerado un sujeto social y económico con derechos propios. A su vez, como ciudadanos tendrán la responsabilidad de usar su *status* de consumidor en aras de transformar la sociedad, construyendo y desarrollando una nueva forma de vida basada en el derecho y la equidad. (*Aplausos*)

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

Sr. PERETTE.— Señor presidente: brevemente quiero recordar que en su brillante exposición el señor convencional Irigoyen citó el proyecto firmado por los señores convencionales Escudero, Aguilar Torres, Salum, Melo de la Barba y quien habla, que se halla impreso en el folleto 15, página 572.

Lamentablemente debo decir que tanto el señor convencional Escudero como quien habla y quienes hemos proyectado esa iniciativa sobre el tema salud, hemos concurrido a la Comisión de Redacción donde no se sabía si sería tratada la cuestión, y también asistimos a otras en las que no se la consideró. Sé que el señor convencional Escudero insistió sobre el particular en las reuniones de la comisión que ha considerado el asunto que en este momento se halla en debate en el recinto.

Me alegro de que se haya pensado en incorporar los temas salud y educación en el aspecto referido a la defensa del consumidor. Me hubiese gustado que dado que se debatieron en forma amplia hubiesen sido propuestos en esta Convención Constituyente como cuestiones centrales de discusión. Digo esto porque ya el tema de los tratados internacionales contempla estos aspectos de la salud y de la educación, pero pareciera que en esta Convención Constituyente ha habido miedo para discutir estos asuntos que revisten importancia de plena vigencia en la República Argentina.

En una de las primeras y escasas intervenciones que he tenido en este recinto referí dos mensajes. Uno del teniente general Juan Domingo Perón, presidente de la Nación en 1974, luego ratificado por la señora presidenta María Estela Martínez de Perón, sobre el tema salud, y otro del doctor Alfonsín, por boca de quien fuera ministro de Salud, el doctor Neri, que tienen validez y posición irrefutable en este momento. Pero es necesario que el tema salud se afirme, aunque sea por esta vía. Aspiro a que tal como lo ha señalado el señor convencional Irigoyen con motivo de la posibilidad de ampliación de cuestiones, que se consiga afirmar alguno de estos principios indelegables que tiene la Nación y la ciudadanía en el sentido de preservar la salud y la educación.

Si bien estos son temas fundamentales, quiero aludir a una cuestión a la que se ha hecho referencia aquí y que se vincula con los medicamentos.



## Convención Nacional Constituyente

Es un tremendo problema. Me gustaría que me escuchasen los jóvenes estudiantes que se encuentran ubicados en las galerías, que no tienen conocimiento de lo que sucedió en una época con el tema de los medicamentos. El presidente Illia tenía como ministro de Salud Pública al doctor Arturo Oñativia y sancionó en aquél entonces una ley de medicamentos que contemplaba dos aspectos: el técnico y el económico, dos principios fundamentales vinculados con la preservación de la soberanía argentina. Escuchen esto porque quizá no lo sepan muchos de los que ocupan una banca en este recinto. Los dueños de los laboratorios, los que tenían el monopolio de los medicamentos, le hicieron un ofrecimiento a Illia para que permitiera aumentar en un 5 por ciento el costo de los medicamentos, pero Illia dijo que no. Sin embargo, ya había un grupo de argentinos y de otros que no lo eran que le advierten a Illia que podía venir un golpe de Estado por vía de los que después lo hicieron. Pero Illia no les dio el 5 por ciento de aumento, que después con el gobierno de Onganía fue irrefrenable y se pudo notar la actitud de total predominio del monopolio de los medicamentos. (*Aplausos*)

Hago fe para que esta Argentina de hoy, para que estos jóvenes que todavía no han tenido el aprendizaje de la ciudadanía se pongan firmes por esta ley o por cualquier otra, por este rango constitucional o por cualquier otro, para que el monopolio del medicamento no esté amenazando permanentemente a la República como puede ocurrir ahora con la posible ley de patentes. (*Aplausos*)

Sólo quería decir esto, ya que me sentía un poco apesadumbrado porque al hablar de salud y de educación nuestros proyectos podrían recorrer las comisiones en una Odisea, sin tener el trato que deberían recibir.

Me siento con la seguridad de que esta comisión, en cuyo nombre informan los señores convencionales Roulet e Irigoyen, podrán incorporar muchos de los aspectos contenidos en el dictamen de minoría del Frente Grande para que esta posición sea realmente de vanguardia en defensa de los derechos indubitables de nuestra Nación y de nuestro pueblo. (*Aplausos*)

Sr. PRESIDENTE (Mestre).— Corresponde que haga uso de la palabra el señor convencional Jorge Del Bono, pero como no encuentra presente, tiene la palabra el señor convencional por la Capital.

Sr. ALSOGARAY.— Señor presidente: el tema que estamos debatiendo puede parecer un poco secundario con relación a otros que hemos tratado en esta Convención Constituyente. Sin embargo, todos somos consumidores, todos somos usuarios. Por lo tanto, la organización social del país dependerá de cómo manejemos este tema. Por otra parte, también queremos defender, por sobre todas las cosas, la esencia liberal de la Constitución de 1853-1860.

Necesito explayarme un poco sobre algunos enfoques generales para poder ubicar con precisión el dictamen que estamos considerando. Es bien sabido que sólo hay tres sistemas de organización económica y social. El socialista totalitario, el socialista presuntamente democrático —y digo presuntamente porque el socialismo no puede ser democrático bajo ninguna condición, ya que es lo mismo que hablar del círculo cuadrado— y el sistema liberal, con su economía de mercado. Estos son los tres sistemas vigentes en el mundo, que se aplican en los diversos países.

Nuestra Constitución liberal de 1853-1860 se inserta obviamente en el sistema liberal.

## Convención Nacional Constituyente

Y, si bien no se refiere específicamente a la economía de mercado porque en aquella época no se utilizaba todavía esa terminología, está implícita porque la economía de mercado es la expresión económica del sistema liberal.

Diré en forma breve qué significa cada uno de estos sistemas. El socialista totalitario tiene como expresión económica, la planificación central de la economía. Un ente del gobierno —en la Unión Soviética era el Gosplan— planifica toda la economía y, necesariamente, está obligado a hacerlo con la vida humana porque, de lo contrario, la planificación económica no tiene sentido. Los planes del Gosplan indicaban qué había que producir, qué materias primas se asignaban a cada fábrica, cuántos trabajadores debía haber, qué salario debían tener y terminaban planificando cuántos metros cuadrados correspondían a cada trabajador o a cada habitante de la Unión Soviética para desenvolverse en la vida privada.

La posición intermedia, que es la del socialismo presuntamente democrático, no tiene una planificación central. Actúa interfiriendo los mercados. Hubo intentos de planificaciones intermedias; la principal fue la francesa, que llegó a elaborar cinco planes en Francia, que recién se recuperó cuando los planes fueron abandonados y se pasó razonablemente a la economía de mercado.

Esta economía intermedia, esta planificación intermedia, no tiene sentido propio sino que va contra el mercado. Interviene a través de la estatización, regulando las actividades económicas; en una palabra, interviene sustituyendo los mecanismos propios del mercado por las sabias indicaciones de los burócratas.

El tercer caso es el de la economía de mercado. Este no es un lugar físico de transacción de bienes y servicios, tal la imagen general que se tiene, porque es lo que está al alcance del público. El mercado es nada menos que el mayor de los descubrimientos realizados por el hombre en materia de organización social. Piénsese en cómo podrían vivir cinco mil millones de habitantes en el planeta si no hubiera mecanismos de coordinación de los esfuerzos individuales en provecho de todos. Cada uno de nosotros trabaja en algo y para alguien a quien no conoce. A la vez, recibimos los beneficios de gente que trabaja para nosotros sin saberlo.

A través del mecanismo de precios, el mercado permite la coordinación de los esfuerzos individuales, tanto más necesaria cuanto mayor sea la división del trabajo. De otra manera, si pretendiéramos volver a la época tribal o de los clanes, a aquella en la que el jefe del clan o de la tribu podía organizar el trabajo de todos los miembros del grupo, el mundo no estaría poblado por cinco mil millones de personas. Habría una cantidad incomparablemente menor viviendo en condiciones totalmente atrasadas.

Este mecanismo del mercado es el que coordina espontáneamente los esfuerzos individuales obteniendo de ellos la mayor eficiencia posible y, además, los coordina en libertad. Este mecanismo define un sistema de estructuración social y política que entra en la discusión actual del problema.

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

Sr. ALSOGARAY.— Sí, señor presidente.

## Convención Nacional Constituyente

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

Sr. RAMPI.— Señor presidente: he escuchado atentamente las tres categorías que el señor convencional ha mencionado según las que, en general, se han desarrollado los diversos sistemas económicos, no sólo de la Argentina sino del mundo.

Esto lo digo de buena buena fe, porque el señor convencional acaba de atar a la teoría de mercado, al sistema de mercado, al liberalismo, con los sistemas de libertad. Pero recuerdo que en la Argentina, en nombre del liberalismo, en nombre del mercado, se intentó desarrollar este tipo de doctrinas, de teorías económicas, en épocas de dictadura. Entonces, yo quisiera saber cómo encaja ese tipo de categoría en el razonamiento del señor convencional. ¿Es posible el liberalismo económico en tiempos de dictadura, tal como lo vimos en períodos anteriores? Me refiero concretamente al caso de Martínez de Hoz. *(Aplausos)*

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

Sr. ALSOGARAY.— El señor convencional padece de la falta de información clásica en el país en cuanto a este tema; que el doctor Martínez de Hoz haya sido un liberal es uno de los mitos más equivocados que han circulado durante estos últimos tiempos. Todos los gobiernos militares, y especialmente el que contó con el doctor Martínez de Hoz, fueron dirigistas y estatistas; aplicaron reglas contrarias al mercado. Sin embargo, se rodearon de la aureola de gobiernos liberales.

No vale la pena seguir discutiendo este tema porque no voy a convencer al señor convencional. No obstante, si alguien quiere preocuparse históricamente y certificar lo que digo, no tendría más que recurrir a cincuenta o sesenta trabajos, más o menos, publicados en distintos diarios del país, uno de ellos titulado "Se cierne la tormenta", donde van a encontrar la principal crítica hecha en el país con respecto a Martínez de Hoz, que fue realizada por mí, no como persona sino en nombre del liberalismo y de la economía de mercado verdaderos.

Lo que más daño nos ha hecho es que algunas personas, vistiéndose con el ropaje de liberales, echaran a perder la idea fundamental.

Sr. PRESIDENTE (Mestre).— La señora convencional Sánchez García le solicita una interrupción. ¿Se la concede?

Sr. ALSOGARAY.— Sí, señor presidente.

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

Sra. SANCHEZ GARCIA.— Señor presidente: en la misma línea de lo que preguntó el señor

## Convención Nacional Constituyente

convencional por Buenos Aires en su interrupción al señor convencional Alsogaray, quisiera preguntarle en qué categoría pone al gobierno de Sudáfrica, que recién después de veintisiete años de tener encarcelado al líder de los sudafricanos permitió expresarse a la mayoría negra; país con el cual, en forma insistente, los militares de nuestro país tuvieron relaciones comerciales.

Además, ratificando lo que planteaba el señor convencional por Buenos Aires, pregunto en qué categoría pone los aportes que el ingeniero ha hecho como asesor de las distintas dictaduras militares; aportes de la teoría de la libertad de mercado que en nuestro país siempre estuvieron referidos a épocas de dictadura militar.

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

Sr. ALSOGARAY.— Voy a preguntar a la señora convencional a qué dictaduras militares he asesorado.

Sr. PRESIDENTE (Mestre).— Continúe en el uso de la palabra, señor convencional. No se puede dialogar.

Sr. ALSOGARAY.— Si no hay respuesta, continúo.

La economía de mercado es esencial para la libertad integral del hombre. No puede haber libertad verdadera si pretendemos mantener la palabra libertad exclusivamente para las libertades civil y política. Para ello se requiere la libertad económica. Si no hay libertad económica, aunque existan las otras dos, no hay verdadera libertad. Y lo que es peor, la dictadura o el autoritarismo económico termina por abolir las libertades civiles y políticas.

Este es el camino que recorrieron en Europa, sobre todo, los regímenes fascista y nacional socialista, que empezaron por controlar la economía haciéndola totalitaria hasta que se vieron obligados —tal vez alegremente— a implantar la dictadura política y civil.

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

Sr. ALSOGARAY.— Con todo gusto, señor presidente. Veo que el tema interesa.

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

Sr. ORSI.— Señor presidente: el señor convencional Alsogaray acaba de pedir —si no he entendido mal— que la señora convencional Mary Sánchez le diga a qué dictadura militar ha servido.

Con todo respeto —ya lo he recordado en alguna otra oportunidad en este recinto—, no sé a cuántas dictaduras militares ha servido el señor convencional pero sí recuerdo a una,

## Convención Nacional Constituyente

en la que firmó los decretos más importantes. Por ejemplo, el 27 de abril de 1956, como ministro de la dictadura encabezada por Aramburu y Rojas, el ingeniero Alsogaray refrendó el decreto-proclama por el cual se abrogó la Constitución de 1949. (*Aplausos en las bancas y en las galerías*)

No sé si el vocablo "servir" es el que corresponde, pero sí sé que el señor convencional Alvaro Alsogaray, en ese entonces funcionario de alta jerarquía ya que tenía rango de ministro, cumplió una de las funciones —lo digo con todo respeto— más deleznable de la historia argentina contemporánea. (*Aplausos en las bancas y en las galerías.*)

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

Sr. ALSOGARAY.— Señor presidente: el grave problema es discutir en planos tan distintos. No obstante, no quiero dejar de aclarar este punto. Cuando llega la revolución libertadora regía la Constitución de 1949, que era una Constitución totalitaria. El primer acto que debió hacer era, por supuesto, terminar con ella.

Como ministro de Industria traté de llevar adelante las ideas que hoy estoy exponiendo en este recinto, pero no tuve éxito. Por eso me tuve que ir el 4 de junio de 1956, a los pocos días del señalado por el señor convencional por Buenos Aires, razón por la cual no soy responsable de lo que se hizo después. Así me fui del gabinete de Aramburu, donde había estado trabajando como ministro, ya que desde allí no se podían desarrollar...

—*Varios señores convencionales hablan a la vez.*

Sr. PRESIDENTE (Mestre).— Ruego a los señores convencional respetar al orador en el uso de la palabra.

Sr. ALSOGARAY.— ...las ideas que luego he sostenido sistemáticamente a lo largo de más de treinta años de mi vida.

Me voy a permitir señalar que no concederé más interrupciones porque necesito terminar mi exposición.

Entonces, la libertad integral que defendemos, compuesta por las libertades civil, política y económica, es el bien máspreciado del hombre en su vida. La mejor manera de lograrla es precisamente a través de la utilización de este mecanismo descubierto por el hombre a lo largo de milenios y que estamos defendiendo con el nombre de economía de mercado.

Los pueblos van comprendiendo lo que acabo de señalar. En todas partes, hasta en China comunista, hoy se habla de economía de mercado. Es claro que quieren establecer la economía de mercado bajo una dictadura comunista, lo cual no es posible. Deberán optar por una cosa o por la otra, es decir, tendrán que liquidar la economía de mercado o bien liquidar al comunismo también en China.

Concretamente, no es compatible el liberalismo con un sistema autoritario —de esta

## Convención Nacional Constituyente

forma estoy contestando a la pregunta que se me hizo antes—, ya que el liberalismo es integral. De lo contrario, no es tal.

Es cierto que durante breves períodos puede funcionar una economía de mercado bajo un régimen autoritario, pero en ese caso ocurren dos cosas: o se vuelve atrás o se liberaliza el sistema.

Los pueblos van comprendiendo todo esto. Por eso la primera responsabilidad que tienen los dirigentes políticos y los gobiernos es definir dentro de qué sistema va a funcionar el país que les toca gobernar. En este sentido, tiene mucha importancia la Convención Constituyente, ya que sin entrar en detalles debería decir cuál es el sistema económico y social que impera en la República Argentina.

Por estas razones, siempre, desde el primer momento, hemos defendido la notable transformación impulsada por el presidente Menem para salir del dirigismo y del totalitarismo económico de tantos años y volcarse hacia una economía de mercado, que él llama economía popular de mercado y que nosotros denominamos economía social de mercado. A veces el presidente se confunde y dice las dos cosas juntas, lo cual es cierto, ya que no hay más que una economía social o popular de mercado.

Es un hecho trascendente que el presidente haya comprendido esto y esté tratando de implantar en la República Argentina un sistema completo de esta clase. Digo "esté tratando de implantar" porque si bien ha hecho mucho en estos cuatro años, es también mucho lo que falta hacer ya que la transición de una economía dirigida y socializada durante cuarenta años a la libertad económica no se hace en pocas horas, sobre todo sin vencer obstáculos de primera magnitud, que son los que estamos viviendo en el momento actual.

Hace pocos días me he dirigido a la opinión pública para señalar que el impulso inicial se está agotando y que es necesario uno nuevo. Al respecto, debemos saber en qué sentido vamos a darlo.

Esto es, si vamos a retroceder al pasado o si vamos a profundizar la transformación que se está intentando. Por supuesto, nuestra posición es la de profundizar esa transformación.

Insisto en algo a lo que ya me referí en este recinto en una intervención anterior: lo que específicamente apoyamos en el gobierno del doctor Menem es la transformación del sistema económico social dirigista, intervencionista e inflacionario, para volcarlo a una economía de mercado con estabilidad monetaria. Ese es específicamente el punto que apoyamos. En cuanto a los demás actos de gobierno, podemos apoyar o rechazar según la naturaleza de lo específicamente considerado. Pero, efectivamente, la gran transformación es lo que merece ese apoyo que, por otra parte, es coincidente con lo que hemos venido sosteniendo durante más de treinta y cinco años.

Hay que tener cuidado con las regresiones. Ya en los países de la órbita comunista, después del primer momento en que se pasó al otro lado, empezaron las regresiones. En algunos de los países bálticos y del Este, ya aparecieron grupos comunistas que en general no se llaman así porque eligen cualquier otro nombre que les sirve de máscara. Pero lo importante es destacar que resulta muy peligroso que volvamos a la regresión. Si en este momento se bloqueara la transformación que se está realizando en el país, regresaríamos a épocas que todos quisiéramos olvidar.

En una exposición de esta clase es difícil entrar en mayores detalles; sobre todo, no

## Convención Nacional Constituyente

tengo derecho a extenderme demasiado sobre el enfoque general. Pero quiero señalar algo importante: en la práctica, no existen ni la economía de mercado perfecta y absoluta ni la planificación central absoluta. Incluso en los peores momentos de la ex Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas había aspectos de la vida que funcionaban dentro de una relativa libertad de acción. Del otro lado, en la economía de mercado, no existe un lugar donde haya competencia perfecta y libertad absoluta. Ambos son abstracciones.

Entonces, se podría pensar que defendemos una posición intermedia que, desgraciadamente, es lo que hacen todas las socialdemocracias, etcétera, pensando que tomando lo bueno de la economía comunista y lo bueno de la economía de mercado, van a encontrar una fórmula adecuada permanente para sacar al país adelante y hacerlo progresar; esto no es así. Lo que se puede hacer es marchar hacia uno u otro polo: los que crean en la planificación total de la economía y de la vida de los hombres, deben marchar hacia el socialismo totalitario, y quienes crean en la libertad deben marchar hacia la economía de mercado, aun sabiendo que en su forma perfecta y teórica no la alcanzarán nunca, aunque sí podrán aproximarse asintóticamente. Y cuanto más cerca estén, mejor será la vida en los pueblos donde se apliquen estas ideas.

Por todas estas razones nuestra propuesta en la Comisión de Nuevos Derechos y Garantías —que solicité integrar porque el foco del problema, para mí, estaba precisamente en esto sobre lo que estamos hablando: qué sistema debe regir en la Argentina— es la que, dado su brevedad, me permitiré poner en conocimiento de los señores convencionales que no formaron parte de la comisión.

Proponemos lo siguiente: "Todos los habitantes del país en su calidad de consumidores y usuarios de bienes y servicios, tienen derecho a acceder a los mismos de la manera más amplia, segura y económica posible..." Vemos que la libertad es de ellos. Lo que no tienen son barreras que les impidan acceder; ahora, que accedan o no, es una determinación individual. Nadie debe decirles cómo hacerlo.

"El Estado tiene la obligación de proteger ese derecho, para lo cual garantizará la libertad económica, la competencia y la estabilidad monetaria implantando el sistema de economía de mercado. Consecuentemente, quedan prohibidos los controles de precios, salarios, y cambios, así como también cualquier otro tipo de regulaciones y disposiciones que limiten aquella libertad, interfieran la competencia y alteren la estabilidad de la moneda."

Durante cuarenta años el país ha vivido con una moneda inestable. Por eso hemos retrocedido de uno de los primeros lugares del mundo a una posición muy atrasada en la escala de valores entre los países.

"Cuando excepcionalmente el Estado, en razón de la naturaleza de ciertas actividades, deba establecer algunas formas de reserva de mercado, regulará las condiciones y precios a que se ajustarán los operadores en dichas actividades, sin perjuicio de restablecer en éstas la competencia, tan pronto como sea posible."

De paso señalo que las nuevas formas de economía de mercado, que comienzan a desarrollarse en 1947 con ideas reelaboradas entre las dos grandes guerras, también salen al cruce de varias simplezas que se dicen habitualmente. Se habla de la libertad económica y de la libertad del zorro en el gallinero; de la economía del *laissez faire, laissez passer*; de la explotación de los chicos; y del lavarse las manos el Estado.

Nada de esto es cierto. El Estado debe intervenir, pero por medio de intervenciones conformes, lo que quiere decir que tiene que asegurar el funcionamiento del mercado —por

## Convención Nacional Constituyente

ejemplo, con las leyes antimonopolio. Mientras tanto, las intervenciones no conformes son aquellas que hemos practicado sistemáticamente durante cuatro décadas, controlando precios, salarios, cambios, importaciones y exportaciones, hasta extremos que sería un poco monótono y cansador repetir aquí.

Esta era nuestra propuesta, cuyos fundamentos van anexos y son los que de una manera rápida he tratado de exponer aquí.

Pasando ahora al dictamen de la Comisión de Redacción, el primer párrafo es obvio: "Los consumidores y usuarios de bienes y servicios tienen derecho, en la relación de consumo, a la protección de su salud, seguridad e intereses económicos; a una información adecuada; a la libertad de elección, y a condiciones de trato equitativo y digno."

Tienen derecho; muy bien. Es un derecho. ¿Y qué hacemos con este derecho? El segundo párrafo trata de decirlo: "Las autoridades proveerán a la protección de estos derechos, ...", pero no dice cómo —afortunadamente no lo dice. Y continúa: "...a la educación para el consumo". Magnífico; ¿por qué no enseñar a consumir? Digo esto a pensar de que no creo que alguien conozca mejor el consumo que quien consume; esa persona va a elegir el consumo que le guste; no el que alguien le enseñe a consumir.

Continúa: "... al control de los monopolios naturales y legales, ..." ¿Qué son los monopolios naturales? ¿Pueden citar alguno? Los monopolios legales, sí. Los gobiernos en algún momento, por circunstancias especiales, pueden instalar un monopolio legal, que siempre se dará por la influencia del Estado; pero debe tratar de salir de él lo antes posible.

La regla número dos de la economía de mercado, luego de la número uno que se refiere a la estabilidad monetaria, es el combate de los monopolios, de los cárteles y de cualquier otra combinación que tienda a eliminar la competencia.

En cuanto a que se apoyará la constitución y asociaciones de consumidores y usuarios, es algo que se puede hacer. En algunos países está muy desarrollado; también entre nosotros se está llevando a cabo.

Todos los esfuerzos que se hagan espontáneamente y por asociación individual no forzada son útiles para el procedimiento de esa educación que, como decíamos, no debe ser compulsiva sino realmente educativa.

Tengo una pequeña experiencia en esta materia que, que por ser breve también puedo relatarla. Como embajador en los Estados Unidos me vi en la necesidad de defender la exportación de carnes argentinas, que se había llegado a prohibir porque algunos traviesos argentinos, en las barricas de carne cocida, mandaban cualquier cosa. En ese país se produjo una gran resistencia a permitir la importación de nuestra carnes.

¿Cómo podía yo hacer la defensa del caso? De esta manera: me dirigí a la liga de consumidores y dije: "Señores: si esta carne no entra, a ustedes les subirá el precio de la carne en 'tanto'."

Y fueron ellos los que consiguieron abrir una ventanita en el mercado para la carnes argentinas. Lo mismo hicimos con el azúcar, ya que la primera cuota norteamericana de azúcar para la Argentina se consiguió en esa época.

Afortunadamente, vamos a votar en forma favorable el dictamen de mayoría, porque en su contenido no figura nada de lo que temimos durante mucho tiempo: no existe una sola propuesta socialista. El Muro de Berlín y la Unión Soviética han sido tan aplastantes que se ha logrado que en la Argentina no exista ninguna propuesta socialista, lo que representa un



## Convención Nacional Constituyente

motivo de satisfacción enorme y de felicitación para quienes así proceden. Lástima que hayamos tenido que esperar cuarenta años para darnos cuenta de todo esto, y que hayamos hecho retroceder al país en la forma en que se lo hizo.

Lo que está escrito en el dictamen de mayoría —que seguramente vamos a aprobar hoy— no autoriza a futuros gobernantes a portarse mal, lo cual no quiere decir que se nos estén dando garantías de que se van a portar bien; porque, a pesar de la Constitución de 1853-1860 —que no los autorizaba a portarse mal—, se portaron mal durante cuatro décadas. Con la Constitución de 1853-1860 se implantaron controles de precios, a pesar de que el artículo 28 de la Ley Fundamental no permite hacerlo; ni siquiera las cortes supremas de esos tiempos declararon inconstitucional la norma respectiva. O sea que todo funcionó en contra de la Constitución.

De manera que la esperanza de que en el futuro todo funcione a favor de la Constitución que estamos reformando es un poco ilusoria; pero lo que podemos hacer es no agregar elementos que le den buena conciencia a los transgresores. Quien viole la Constitución deberá saber que está actuando en contra de su contenido. (*Aplausos*)

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

Sr. CULLEN.— Señor presidente: este es un tema constitucional. ¿Y por qué digo esto? Porque quienes estudiamos Derecho Constitucional a veces hemos pensado que este tipo de cuestiones no se relaciona con la Carta Magna. Sin embargo, la cuestión ha sido superada en los últimos años y varias constituciones extranjeras —y también provinciales— reciben los principios básicos fundamentales referidos a la defensa de la competencia, del consumidor y del usuario.

También debo significar que se trata de una cláusula programática. Quiero detenerme en la característica del dictamen que seguramente vamos a aprobar, porque una cláusula programática no es solamente un mandato al legislador para que proceda de una forma determinada, sino que también es una prohibición directamente operativa para que no realice alguna cosa.

En ese sentido, cuando la cláusula programática dice, por ejemplo, que el legislador debe asegurar la libertad de elección o la libre competencia y la defensa de ésta, está prohibiendo cualquier regulación que impida esa libertad de elección y, desde ya, los monopolios que liquidan la libre competencia.

También deseo destacar que este artículo que seguramente vamos a aprobar va a formar parte del segundo capítulo de la primera parte de la Carta Magna. Y a esta altura de mi exposición quiero manifestar que elogio a quienes redactaron el proyecto que luego fue sancionado como ley 24.309, porque en este tema, como en el vinculado con el medio ambiente y en el de los mecanismos de democracia directa, tiene gran importancia porque integra la parte vinculada con las Declaraciones, derechos y garantías. Esto significa que se trata de principios fundamentales que rigen para todos los habitantes del país. Además, por imperio de lo prescrito en el artículo 5° de la Constitución, también las provincias tienen que asegurarlos.

Una cosa diferente hubiera ocurrido si hubiésemos colocado estos preceptos en el inciso 16 del artículo 67, como ocurrió cuando se votó el dictamen vinculado con la cláusula

## Convención Nacional Constituyente

federal, porque en ese supuesto necesariamente hubiéramos tenido que poner en la contracara —en el artículo 107— los mismos derechos, a fin de que fueran preservados por las provincias.

¿Cómo debemos entender este tema? Hay gente que en nuestro país ha trabajado y lo ha hecho muy bien. El doctor Gabriel Stigris, del Instituto Argentino del Derecho al Consumidor, ha tenido la amabilidad de enviar a algunos convencionales —entre los que me incluyo— las conclusiones a las que arribaron. También han tenido la amabilidad de organizar en la ciudad de Rosario —donde resido— el Segundo Congreso Argentino de Derecho del Consumidor, en mayo de 1994, llegando a conclusiones precisas, claras y contundentes en el despacho suscrito no sólo por el doctor Gabriel Stigris, sino también por otros distinguidos juristas, como los doctores Jorge Mosset Iturraspe —conciudadano y comprovinciano de quien habla—, Alterini, Rubén Stigris, etcétera.

Esas disposiciones, que en alguna medida proyectaron en aquella oportunidad, abarcaban en verdad todo lo que quizás debe contener una norma como la que queremos consagrar en la Constitución.

En este tema debemos proteger —estoy siguiendo el análisis que realizaron todos esos autores que he mencionado, además, debe observarse que son todos civilistas y que no hay constitucionalistas, a pesar de que se trata de un tema de carácter constitucional—, en primer lugar, el acceso al consumo. Pero, precisamente, el acceso al consumo no figura en el dictamen de mayoría, a pesar de que debería estar contemplado, porque es lo primero que debemos preservar cuando estamos hablando de los derechos del consumidor.

El acceso al consumo requiere de una información adecuada. En el dictamen de mayoría se habla de "información adecuada", pero habría que agregar: "y veraz." La información debe ser cierta.

También debe asegurarse la libre elección, que permite el acceso al consumo. Finalmente, debe tenerse en cuenta la educación para el consumo, que ha sido destacada por varios señores convencionales.

Entonces, en primer lugar, debe contemplarse el acceso al consumo —ya estoy pidiendo a la comisión que tenga presente esta cuestión para poder incorporarla en la redacción del dictamen; en segundo lugar, los derechos de aquél que ya es consumidor, que es usuario, o sea, los derechos fundamentales que posee y que pueden ser agredidos a través de lo que el mercado le ofrece: el producto o el servicio. Y cuando hablo de derechos me estoy refiriendo al derecho a la salud, que no debe ser desprotegido frente a todo lo que nos brinda el mercado. El derecho a la seguridad, que nos va a brindar información con respecto a los productos o a los servicios que pueden llegar a introducir factores de inseguridad o de riesgo.

También se protege en este dictamen el derecho a los intereses económicos, o sea, el derecho a un precio adecuado, y a la calidad, que no figura expresamente en el dictamen, por lo que voy a solicitar a la comisión que tenga en cuenta su inclusión.

Observo que la calidad está contemplada en materia de servicios, pero no ocurre lo mismo con respecto a los bienes de consumo, lo que debería ser incorporado en el texto constitucional, así como también el derecho al trato justo, que ya la Asamblea de las Naciones Unidas durante su período de sesiones de 1985 —como señaló el señor miembro informante, doctor Irigoyen— estableció que el principio del trato justo requiere el

## Convención Nacional Constituyente

suministro de información necesaria para que los consumidores puedan tomar decisiones bien fundadas e independientes, así como la adopción de medidas para asegurar la exactitud de la información suministrada.

Información necesaria e información exacta son los dos polos sobre los que descansa el trato justo, el que también debe ser incorporado en el dictamen en consideración, porque hace a los derechos sustanciales del consumidor.

La tercera cuestión a la que me quiero referir son los aspectos operativos e instrumentales, porque de qué vale el derecho al acceso al consumo o del que ya es consumidor si no brindamos los instrumentos adecuados para protegerlo, ni las garantías jurisdiccionales para asegurar esos derechos.

El dictamen prevé mecanismos eficaces para la prevención y solución de conflictos, pero no contempla dos aspectos fundamentales: la legitimación y el procedimiento.

En relación con la legitimación debe tenerse en cuenta que cuando consagremos el recurso de amparo como norma constitucional habremos incluido expresamente la legitimación del defensor del pueblo y de las entidades intermedias no gubernamentales debidamente reconocidas para actuar en defensa de los derechos del consumidor, pero no se ha contemplado el derecho del afectado. Por ello sustuve al hacer uso de la palabra en el tratamiento del recurso de amparo —y ahora lo reitero— que debemos superar esta deficiencia e incorporar en aquel tema que también el afectado puede defender sus derechos y, obviamente, que está legitimado para hacerlo.

El segundo aspecto sobre el que quiero hablar es el relacionado con el procedimiento. En este punto hay dos mecanismos previstos: el amparo —en la norma que vamos a sancionar posteriormente— que tiene vinculación con otros temas y que prevé esa utilización procesal rápida y expeditiva para proteger este derecho, y la prevención y solución de los conflictos contemplados en el dictamen de mayoría. De allí la necesidad de que aprobemos esta norma con la mira puesta en aquel otro tema que vamos a sancionar —antes o después— esta tarde, es decir, contemplar el reconocimiento de la legitimación y la eficacia del procedimiento. Si este tema no se incluye en el dictamen que ahora estamos considerando necesariamente deberá ser incluido en el referido al amparo.

Bajo estas condiciones y en virtud —como señaló el señor miembro informante— de que hay coincidencias generalizadas podríamos sin ningún esfuerzo lograr un texto que contemple los aspectos a los que me he referido y sobre los que no hay mayores discrepancias.

De todos modos, aunque el dictamen de mayoría se mantenga tal cual está redactado, mi aporte a este debate —que hago con toda convicción, entusiasmo y alegría, porque justifica mi presencia en esta Convención— tiene que ver con el hecho de que estamos haciendo —como señaló una señora convencional— algo que la gente va a poder sentir y tocar. Encontrará que nuestro trabajo no está ajeno a lo que todos los días realiza el ama de casa en el mercado, el hombre en el trabajo permanente y, en definitiva, la gente de nuestro país que en forma constante está consumiendo bienes y servicios. Lo que estamos haciendo es proteger sus derechos como usuario y consumidor. Esa es la razón de ser de los tres aspectos que he señalado para que sean tomados en cuenta por la Comisión de Redacción.

Sr. PRESIDENTE (Mestre).— El señor convencional Musalem le solicita una interrupción,

## Convención Nacional Constituyente

¿se la concede?

Sr. CULLEN.— Sí, señor presidente.

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

Sr. MUSALEM.— Señor presidente: la exposición del señor convencional Cullen me ayuda a sugerir algo que noto en el ambiente con el objeto de buscar la protección del consumidor, es decir, estamos convencidos de que el dictamen propuesto o los agregados que podrían introducirse cumplirían con ese objetivo.

Desearía que cuando consideremos los órganos extrapoder se tenga en cuenta lo que acaba de manifestar el señor convencional Cullen —al igual que lo han hecho otros señores convencionales— que debemos garantizar al consumidor el contralor correcto en la sociedad no sólo dándole la posibilidad de que se pueda defender con las normas que se dicten, sino que los órganos encargados de su defensa tengan dentro de la Constitución la jerarquía suficiente, ya que cuando tratamos la incorporación de la figura del defensor del pueblo se agregó lo referido a la estabilidad y el fuero. De igual manera, cuando hablamos de los órganos que controlan las AFJP, la Dirección General Impositiva, la Superintendencia de Seguros o la Superintendencia Bancaria ha sido imposible advertir en la comisión que si no se prevé que el nombramiento se realice a través del Congreso y cuenten con estabilidad y fuero les resultará muy difícil luchar contra los monopolios y hacer cumplir las normas que aprobemos aquí y las leyes que en el futuro se dicten, porque con un telefonazo ese funcionario se va a la calle. (*Aplausos*)

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

Sr. CULLEN.— Señor presidente: agradezco la oportuna intervención del señor convencional por Salta, porque es muy cierto —y lo comparto— lo que acaba de decir.

Mi aporte al tema en discusión lo efectuaré a través de las tres modificaciones que haré llegar por escrito a la Comisión de Redacción, a fin de que sean contempladas, referidas a establecer el acceso al consumo, a que la información, además de adecuada, debe ser veraz —porque la información adecuada es insuficiente si no es veraz— y, además, incluir no sólo en materia de servicios sino también en el consumo de bienes lo vinculado con la calidad del producto, que inexplicablemente aparece en el segundo párrafo del dictamen pero no se hace ninguna alusión en el primero.

Con estas tres observaciones y complacido de que podamos lograr un amplio consenso en la sanción de esta norma necesaria para preservar los derechos de nuestros habitantes —que hemos venido aquí a defender— y reivindicando esta cuestión como un tema constitucional, decididamente adelanto mi adhesión al dictamen en consideración solicitando que se tengan en cuenta las modificaciones sugeridas. (*Aplausos*)

## Convención Nacional Constituyente

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

Sr. OLMEDO.— Señor presidente: solicito la inserción de un trabajo que he realizado referido al tema en consideración. No obstante, si me permiten, quiero hacer —como dicen los entendidos— un contrabando normativo con esta cuestión de educación del consumidor dado lo que está ocurriendo con la labor de esta Asamblea Constituyente.

Estamos enfrentando serios cuestionamientos de distintos sectores de la dirigencia nacional y de la prensa centralista sobre la calidad de nuestros trabajos. Hemos escuchado decir a algunas personas que la obra de esta Convención es un engendro, otros dicen que es un mamarracho y los restantes la denominan "asamblea prostituyente". Además algunos miembros de la asamblea expresan que está naciendo un Frankenstein. Algunos diarios anuncian que las sesiones de la Convención siguen realizándose peligrosamente.

Tengo la impresión de que se está queriendo instalar en la conciencia ciudadana el criterio de que este trabajo no sirve, y que la obra que estamos produciendo no debe ser respetada, sino vulnerada o dejada de lado. Esto me inquieta porque creo que no hay mayor legitimidad que la razón por la cual estamos sentados los que hemos sido elegidos por el pueblo en forma legal, legítima, amplia y transparente. Estamos acordando el equilibrio de los poderes en los niveles más altos de la conducción del país. También estamos afianzando el federalismo al dar herramientas claras sobre la forma de convivencia entre la Nación y las provincias, y entre éstas y las municipalidades.

La semana pasada, a mi criterio, se vivió el momento más emotivo, cuando los hermanos aborígenes —que creo que por primera vez han estado arriba—, miraban sonrientes a los blancos —entre comillas— que estuvimos en este recinto aplaudiéndolos como representantes de ellos y consagrando el encuentro con nuestras raíces. Sin embargo, ese hecho tuvo poco eco. Realmente allí obtuvimos el consenso de la pluralidad y diversidad de esta gran Nación. No obstante, se nos dice que lo que estamos haciendo es un mamarracho. Me preocupa porque se trata de la educación del consumidor. ¿No podremos hacer algo? ¿No deberíamos hacer algo nosotros como miembros de la Convención Constituyente? Por ejemplo, me parece que podríamos referirnos al tema de los poderes constituidos, sobre los cuales tenemos que realizar una intensa y extensa campaña de toma de conocimiento y de ilustración respecto de lo que vamos a acordar en esta Constitución. ¿No deberíamos convertirnos todos los convencionales con nuestros respectivos asesores, en los docentes o portavoces de lo que acordamos en esta asamblea, en cada escuela, en cada universidad y en cada facultad del país?

Hemos estado con muchos colegas docentes, hemos atendido a las delegaciones estudiantiles en nuestros respectivos bloques. Algunos alumnos nos decían que viendo la manera en que trabajábamos, les parecía que las cosas estaban bien hechas, y nos preguntaban por qué afuera se señalaba que acá estábamos cometiendo barbaridades.

Tenemos la obligación de atacar este problema. Por eso quiero dejar formulado ante esta Convención Constituyente mi pedido de que antes de que nos levantemos de nuestras bancas, después del juramento de la Constitución, resolvamos alguna cláusula —no sé si es pertinente, pero lo pongo a consideración— por la cual nos encomendemos hacer conocer esta labor, que seguramente tiene desprolijidades, pero que es legítima en su totalidad, y que se ha llevado a cabo con el aporte libre de todos los sectores e ideologías que han consensuado en este cuerpo.

## Convención Nacional Constituyente

Creo que tenemos la obligación de realizarlo, para que las nuevas generaciones miren con mayor respeto la Constitución. No hay símbolo más sagrado en un país democrático que ella. Tenemos la obligación de hacer respetar esta Constitución porque es la norma de convivencia entre todas las generaciones y todos los sectores de la Argentina. Ese deber lo dejo expuesto ante esta asamblea para ver si podemos llegar a algún acuerdo. Solicito a los miembros de la Comisión de Redacción que traten de llegar a alguna cláusula para que se dé trascendencia a nuestro trabajo, más allá del próximo 24 de agosto. *(Aplausos)*

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

Sra. OLSINA.— Señor presidente: no se podrían comprender los derechos del consumidor sino en el contexto de este fin de siglo. Por un lado, una sociedad de consumo o estrictamente consumista, y por otro proveedores, industria, comercio, distribución y múltiples personajes que concurren o actúan en el mercado sin dejar de tener en cuenta el famoso *marketing* y, dentro de él a la publicidad —enorme aparato a tono con la tecnología de avanzada—, con el auxilio de ciencias humanas que indagan sobre las características, debilidades, deseos, ansias y anhelos del hombre.

El ser humano tiene necesidades, pero no conforma al mercado que precisa crearle nuevas necesidades y hacerle sentir que éstas son primarias, fundamentales, sin cuya satisfacción no se puede ser alguien, sentirse bien o tener *status*. Frente a esta situación la desigualdad e inferioridad del consumidor es abismal. Por ello afirma Mosset Iturraspe que en una sociedad de masas fuertemente entregada al consumo, con proveedores cada vez más concentrados, de alta profesionalidad y experiencia, permanecer como consumidor aislado es casi un suicidio. Esta afirmación adquiere mayor relevancia si se tiene en cuenta una comprobación lamentable, según la cual cuando menores son las posibilidades económicas, más alto es el índice de abuso de proveedores sobre los consumidores. Las personas con mayor poder adquisitivo tienen mayores defensas y más fácil acceso a la justicia institucionalizada. Por ello defender los derechos del consumidor implica una real defensa a los más débiles, y favorece la existencia de una sociedad de iguales.

La concepción jurídica vigente, predominante en el siglo XIX, presupone el principio de autonomía de la voluntad consagrada en el artículo 1197 del Código Civil argentino. Según éste, si los hombres son libres e iguales, lo que ellos pacten libremente es ley para las partes. Sin embargo, al hablar de consumidores debemos reconocer la debilidad de una de las partes y la desigualdad entre los contratantes. Como la sociedad es la real, la que vivimos, no la que imaginamos o soñamos, frente a esta situación de desequilibrio resulta necesaria la intervención del Estado. El agotamiento de los estados paternalistas, o de bienestar, produjo en el marco de una ola neoliberal, el abandono de responsabilidades del Estado frente a la sociedad. Así lo demuestran las privatizaciones de servicios indispensables, como agua, electricidad, teléfono, gas y transporte, a partir de las cuales compitieron en el mercado nuevos monopolios que generaron condiciones de inseguridad y de desprotección del ciudadano común. Esto significa que el Estado debe asumir un rol de contralor que permita que las nuevas normas de competencia, además de consolidar una economía eficiente no atenten contra el acceso a necesidades básicas. Por ello, los derechos del consumidor pertenecen al ámbito interdisciplinario, no solamente en el interior del discurso jurídico, en el que cooperan el derecho civil, el comercial, el procesal, etcétera, sino con respecto a otras

## Convención Nacional Constituyente

ciencias sociales, como la psicología individual y social, la sociología y otras que se observan claramente con respecto a la economía.

Existe una conocida definición del derecho del consumidor según la cual éste consiste en el ordenamiento jurídico de las necesidades de bienes y servicios, y de su modo de satisfacerla en un mercado caracterizado por la escasez.

Si además de los argumentos expuestos tenemos en cuenta el derecho comparado y las Constituciones de Alemania, España, Portugal, Perú, etcétera, esta inclusión en nuestra Carta Magna surge como un imperativo de los tiempos y ésta es sin duda la ocasión histórica para llevarla a cabo.

Por otra parte, significaría un ordenamiento para la hermenéutica jurídica relacionada con la problemática del consumo. Reforzamos así la convicción de la función ordenadora y transformadora del derecho con respecto a la realidad social para la construcción de una sociedad solidaria y participativa.

Quiero referirme particularmente a algunos aspectos importantes de este dictamen, uno de los cuales lo constituye, como ya dijo quien me precedió en el uso de la palabra, la educación para el consumo. Creemos que se trata de la clave para poder alcanzar con éxito el objetivo último del derecho del consumidor; esto es, el logro del equilibrio entre las partes. Los consumidores no sólo deben conocer sus derechos sino la real identidad de lo que consumen, por lo cual debe legislarse para que no exista una publicidad engañosa.

Otros aspectos a considerarse son el control de los monopolios y la organización de los consumidores.

El proceso mundial de concentración de capitales con grandes gigantes empresariales que producen y venden gran parte de lo que consumimos no sólo afecta a las economías regionales sino que hace peligrar la satisfacción real de la demanda de los consumidores.

Mientras que las naciones y las empresas se agrupan en grandes bloques, los pueblos carecen de instrumentos organizativos aptos para enfrentar estos desafíos. Sin organización, estos últimos se acercan cada vez más al concepto de masa y se colocan en situación de fácil manipulación por este nuevo fenómeno surgido a partir de los medios de comunicación.

Esta contradicción que surge entre la avalancha de información, por un lado, que recibe cada persona, y la ausencia de organización, por el otro, hace que las ideas se transformen en modas y los *slogans* en verdades permanentes.

El Estado debe alentar la organización de consumidores porque es desde una comunidad organizada que puede articularse un proceso de transformación económica que signifique una economía al servicio del hombre y no al servicio de las empresas. Será nuestra propia organización la que garantizará la real defensa de nuestros derechos.

Otro aporte importante lo constituye la defensa de la competencia contra toda forma de distorsión de los mercados. En nuestro país, la intervención del Estado en materia económica se orientó fundamentalmente a la constitución de empresas estatales que competían o monopolizaban determinados sectores de la producción o de los servicios públicos.

Actualmente, en una perspectiva que se aparta de ese rol y donde se da preeminencia a la actividad privada, garantizar la presencia de equidad en las condiciones de competencia es una responsabilidad ineludible de la autoridad para la obtención del bien común que, en el lenguaje justicialista, significa que estas garantías también tienen que ver con la grandeza de

## Convención Nacional Constituyente

la Nación y con la felicidad del pueblo.

La actuación de los órganos competentes debe ser eficaz y rápida, a fin de que no se produzcan daños, muchas veces irreparables, en la actividad económica en general y en los intereses de los consumidores y de los productores de nuestro país.

Desde el nacimiento del Estado moderno, estos derechos constituyen la tercera generación en lo que hace a las esferas de prerrogativa que se le reconocen a la persona.

En la primera mitad del siglo XIX la lucha por los derechos civiles y políticos hizo emerger el sujeto del derecho entendido como ciudadano. Durante fines de ese siglo y a lo largo de la primera mitad del siglo XX la lucha por los derechos culturales, económicos y sociales hizo emerger el sujeto de derecho entendido como trabajador. Ahora bien; en la segunda mitad del siglo XX y en los albores del próximo milenio será la lucha por estos derechos nuevos la que hará emerger la figura jurídica entendida como consumidor.

Cada una de estas incorporaciones ha implicado enormes transformaciones políticas y sociales. La Carta Magna que vamos a reformar debe tener como punto de partida el modelo de país y de hombre con el que iniciaremos el siglo XXI. Es a la vez nuestro punto de partida y nuestra meta una comunidad organizada para defender sus derechos, entre los cuales el del consumidor adquiere gran valor a la hora de procurar una mejor calidad de vida. Por eso, es a la vez nuestro punto de partida y nuestra meta garantizar los derechos de los más débiles y reafirmar que donde hay una necesidad —como decía Eva Perón— hay un derecho. Su figura señera marcó un camino que los justicialistas estamos convencidos debemos seguir recorriendo. (*Aplausos. Varios señores convencionales rodean y felicitan a la oradora.*)

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

Sra. PUIGGROS.— Si bien voy a solicitar la inserción de mi discurso, quiero remarcar los subtítulos del contenido del texto.

Se trata de sostener que en esta discusión no estamos únicamente ante el problema de la educación del consumidor que es muy importante y que tiene que ver no sólo con una cuestión de mercado sino también con cuestiones éticas y básicas de una sociedad. Estamos frente al problema de los derechos del usuario de la educación. En tal sentido, sostengo que el usuario de la educación tiene derecho a una educación pública, gratuita y de calidad. Subrayo el término "calidad" y en el texto cuya inserción acabo de solicitar explico qué quiero decir con la utilización de ese vocablo.

Una educación que respete las particularidades regionales, locales, grupales, culturales, lingüísticas y religiosas, y también fundamento qué quiero decir con esto en el texto al que hice alusión.

Por otro lado, me extiendo acerca de un tema sobre el que se ha hablado poco: los derechos del usuario de la educación privada. Su derecho de recibir una educación de calidad, que no sea segmentadora de grupos respecto de la sociedad nacional y universal, y que cumpla con los compromisos contractuales contraídos por los proveedores de educación privada con los consumidores, el Estado, los trabajadores de la educación y con la sociedad en general.

Finalmente, voy a incluir antecedentes históricos y un análisis sociopolítico y pedagógico acerca de este problema, centrándolo en los derechos del usuario de la educación.



## Convención Nacional Constituyente

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

Sra. ROMERO.— Hace trescientos años una revolución sacudió la Tierra en su conjunto. A su paso demolió antiguas estructuras sociales y creó otras nuevas. Por supuesto, estoy hablando de la revolución industrial. La fuerza con que recorrió el planeta borró las instituciones del pasado y cambió la vida de las personas.

Durante miles de años, antes de esa revolución la población se dividía en primitivos y civilizados. Pero unos y otros basaban su economía en la tierra.

Con el advenimiento de la industrialización surge un nuevo sistema social que afectó todos los aspectos de la vida. Así vemos nacer un nuevo concepto del ser: el trabajador. A este nuevo enfoque de la persona le llevó muchísimos años de lucha alcanzar un principio fundamental que consistía en ser un miembro protegido abiertamente por la constitución de la sociedad en que habitaba.

Paralelamente al nacimiento de la persona—trabajador surge la persona—consumidor. ¿Por qué marcamos su nacimiento en este momento y no en otro anterior? Porque antes de la revolución industrial los alimentos, bienes y servicios que el hombre producía eran consumidos por él mismo o sus familiares. Existía el comercio, por cierto, pero su incidencia era mínima comparada con la extensión de la producción para uso inmediato. Es decir que el número de personas dedicadas a la producción para su propio uso superaba muy ampliamente el número de personas dedicadas al comercio o intercambio. Resumiendo: los conceptos productor y consumidor designaban una misma persona.

Este nuevo ser, el consumidor, a diferencia del ser—trabajador no recibió atención inmediata. Pero en las últimas décadas, al acelerarse el crecimiento de la economía de mercado cobra ímpetu la sociedad de consumo, y en el plano sociológico se renueva el concepto de consumidor—usuario.

Es así que nos encontramos frente a una realidad indiscutible: en casi todo momento de su vida, la persona se encuentra desempeñando el rol de consumidor o usuario de productos o servicios.

Desde un punto de vista económico el consumidor fue tratado como un sujeto mercantil, pero hoy debe ser visualizado como adquirente de bienes y servicios, protagonista principal y fin del circuito económico. Esta diferencia entre sujeto mercantil y adquirente produjo como resultado que se encontrara en franca desventaja ante aquellos que ostentaban una posición de poder.

Podemos decir que hoy el consumidor no se encuentra en condiciones de ejercer un poder de mercado ya que la competencia es durísima y muchas veces en lugar de luchar por un cliente, las empresas se alían y luchan contra el consumidor. Por ello, para que la defensa del consumidor sea efectiva no basta con la enunciación de sus derechos o su reconocimiento, además...

Sr. PRESIDENTE (Mestre).— La Presidencia ruega a los señores convencionales tomar asiento y prestar atención a quien está haciendo uso de la palabra.

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

## Convención Nacional Constituyente

Sra. ROMERO.— Además, decía, sería necesario contar con una estructura dedicada para su protección.

El desarrollo que han tenido las técnicas de promoción y publicidad marcan como parte indispensable de esta nueva estructura la instrumentación de programas educativos y de información al consumidor a través de los cuales podrá ejercitar su poder y usar el marco legal con conciencia plena.

La defensa del consumidor es un hecho conocido y reconocido en el mundo. A medida que el movimiento de consumidores comenzó a desarrollarse, en otros países fueron surgiendo instituciones públicas o privadas que, a través de trabajos de investigación, interactuaban con el Estado y los productores o prestadores informando a los consumidores y proponiendo los cambios necesarios.

En nuestro país la realidad superó ampliamente la normativa. La población se vio en la necesidad de contar con leyes que tutelaran efectivamente sus derechos como consumidores, y ante la ausencia de normas se agruparon en distintas asociaciones a través de las cuales los ciudadanos —sus voceros y representantes— hicieron oír sus reclamos, no sólo al gobierno sino también a los productores y consumidores.

En 1993 el Congreso de la Nación sancionó la ley 24.240, de defensa al consumidor. A pesar de ello, aún queda mucho camino por recorrer.

Necesariamente también debemos hacer mención de los usuarios de servicios públicos domiciliarios. Hace falta establecer un mecanismo que defienda al sector más desprotegido y a su vez más condicionado de los consumidores argentinos como lo es el de usuarios de servicios públicos. Digo "más desprotegido y a su vez más condicionado" porque el usuario de gas, luz, agua o teléfonos no tiene la posibilidad de los otros consumidores de bienes, cual es optar entre la compra de un producto u otro, sino que es presa de estos monopolios naturales.

En nuestro país el Estado debe responsabilizarse por la educación, la salud, la seguridad y la integridad de los intereses de la persona en todos los aspectos de su vida, pero también debe hacerlo desde el punto de vista del ser humano como consumidor o usuario. Es por esto que ahora deberá fomentar la formación de más asociaciones y regular su funcionamiento.

En este esquema queda al gobierno asegurar una posición de equilibrio frente a mercados competitivos que se desarrollan en una economía libre como la que vive la Argentina hoy; y no sólo eso, sino que deberá asegurar también la calidad en la fabricación, en la distribución y en la prestación, ya que es una de las mejores formas de defender a los consumidores.

Señor presidente: no hay mejores armas para la defensa del usuario y el consumidor que el equilibrio, la transparencia, la calidad y la libre competencia. De allí que los poderes públicos deban resguardarlas. Por todo esto, una Constitución que no oriente a lograr el bienestar de las personas no puede dejar de tenerlas en cuenta como consumidores o usuarios.

Por supuesto que de esta garantía constitucional deberán desprenderse las normas particulares y la reglamentación legal necesarias para su complemento y eficaz cumplimiento. La garantía debe hacerse realidad de la mano de una postura activa por parte de las autoridades de aplicación.

## Convención Nacional Constituyente

La importancia de normas como esta se refleja en su difusión a nivel mundial y en su reiterada aparición en Constituciones modernas como las de Portugal, España, Perú y Brasil, y en cConstituciones de provincias de nuestro país, tal el caso de las de Río Negro y de San Juan.

A lo largo de los debates producidos con motivo del tratamiento de distintas normas a ser incluidas en la Constitución Nacional se fue dando satisfacción a necesidades sociales, económicas y políticas. En tal sentido, darle rango constitucional a la defensa de los derechos de la competencia, del usuario y del consumidor confirma una vez más la razón de esta convocatoria: adecuar la Constitución a las necesidades de la época teniendo como objetivo satisfacer las necesidades de los habitantes de nuestra Nación que aspiran a vivir en ella con bienestar, en paz y libertad. (*Aplausos*)

Sr. PRESIDENTE (Mestre).— Se habían anotados para hacer uso de la palabra los señores convencionales Rosatti y López de Zavalía, quienes no se encuentran presentes en el recinto.

Por lo tanto, tiene la palabra el señor convencional por Entre Ríos.

Sr. PARENTE.— Señor presidente: dado que el debate sobre este tema está llegando a su final es hora de arrimar algunas conclusiones que a nuestro criterio se imponen a esta altura del debate.

En tal sentido es mucho lo que se ha dicho a partir del pormenorizado informe producido por el señor miembro informante del despacho de mayoría, a lo que deben sumarse los aportes que han realizado quienes informaron cada uno de los despachos de minoría y las intervenciones de los bloques políticos a través de sus representantes. Todos ellos han ilustrado a esta Asamblea respecto de la importancia de los derechos que estamos consagrando esta tarde y que han de ser incorporados en la Constitución Nacional.

En tal sentido, a los efectos de coadyuvar a una rápida culminación de este debate, me voy a permitir solicitar en su momento la inserción en el Diario de Sesiones de un documento vinculado con estas cuestiones. Dicho documento está relacionado con los antecedentes del derecho comparado sobre derecho del consumidor, y tienen que ver con la legislación latinoamericana en la materia y el derecho comunitario; las normas de los organismos internacionales que nacen a partir de la declaración de las Naciones Unidas que aquí ha sido tan bien relacionada —me permito también sugerir la inserción del documento respectivo de la Organización de las Naciones Unidas—; las normas nacionales de diversos países; un análisis de la legislación que sancionara el Congreso Nacional a partir de la ley 24.240, que viene a sintetizar en 1993 todo el trabajo que ambas Cámaras realizaron desde 1984, año en que se presentó el primer proyecto de defensa del consumidor y del usuario; los antecedentes constitucionales fundamentalmente de España y de Brasil; y los antecedentes nacionales, incluyendo las referencias al derecho público interno, que se vinculan casi con exclusividad con la nueva Constitución de San Juan y con las Constituciones de Córdoba y de Río Negro. Este es el documento que haré llegar a Secretaría y respecto del cual solicito su inserción en el Diario de Sesiones.

En orden al tema que nos ocupa quería hacer dos o tres consideraciones que me interesaba destacar y que fundamentalmente tienden a puntualizar cómo es que estamos en esta cuestión del derecho del consumidor y del usuario, y qué nos falta para armonizarlo con

## Convención Nacional Constituyente

otros derechos y llevar a la gente —que finalmente es la destinataria de nuestros esfuerzos— las soluciones que reclama a esta altura del siglo.

Un importante autor de derecho civil, el doctor Jorge Mosset Iturraspe, se pregunta en una obra suya vinculada con la defensa del consumidor si los derechos de éste son armonizables con los códigos decimonónicos. Este autor y otros que han estudiado esta materia nos ilustran que los derechos que nacen en el siglo XIX se vinculan con el individuo considerado en abstracto, con el ciudadano que se empieza a configurar en sus derechos y obligaciones a partir de la Constitución francesa.

A nuestro criterio, a partir de las reformas que se le incorporaron en 1968 el Código Civil de la República Argentina tiene un hilo conductor o una línea filosófica que lo informa y que en líneas generales podríamos calificar como la protección al débil jurídico.

El débil jurídico se encuentra protegido en nuestro Código Civil por el artículo 16, cuando establece que si una cuestión no puede resolverse ni por las palabras ni por el espíritu de la ley se atenderá a los principios de las leyes análogas, y si aún la cuestión fuere dudosa se resolverá por los principios generales del derecho, teniendo en consideración las circunstancias del caso.

Otra disposición interesante es el artículo 953 del Código Civil, referida al objeto de los actos jurídicos, así como el 954 —a la luz de la reforma introducida por la ley 17.711—, que autoriza a demandar la nulidad o la modificación de los actos jurídicos cuando una de las partes explota la necesidad, ligereza o inexperiencia de la otra. En este sentido también podemos mencionar los artículos 1069 y 1071 a 1198 del Código Civil.

Esto ha sido analizado por la doctrina del derecho civil y particularmente por Borda, quien nos dice que nuestro Código tiene consagradas innumerables cláusulas en defensa del débil jurídico.

Por qué no citar también nuestro viejo Código de Comercio, que en su artículo 218 establece disposiciones que vienen a proteger al débil jurídico sobre la base de normas expresas en ese sentido.

Tengo que decir que el trabajo que viene realizando el Congreso Nacional desde 1983, particularmente a través de la unificación de la legislación civil y comercial —en la sanción de una primera ley que lamentablemente fue vetada por el Poder Ejecutivo nacional— y de la última modificación al Código Civil en la que se lo unifica con el Código de Comercio a través de la sanción en la Cámara de Diputados que actualmente se encuentra a estudio del Senado de la Nación, también prevé normas en este sentido. Ojalá que este último asunto tan importante y sustancial para la modernización de las instituciones civiles y comerciales del país pueda encontrar auspicio en el Senado de la Nación, sin caer nuevamente en el veto del Poder Ejecutivo habida cuenta de que se trata de una cuestión en la que desde hace varios años se encuentra trabajando el Congreso de la Nación con el concurso de importantes tratadistas y autores que han prestado su apoyo.

Hemos coincidido —en esto estamos completamente de acuerdo— en que todos estos resguardos que nuestra legislación de fondo establece no han tenido la suficiente fuerza para defender los derechos del consumidor, y esta nueva categoría, que como bien se ha dicho hace un rato nace de las nuevas configuraciones económicas, sociales y políticas de este siglo que está próximo a fenecer, hace que esta Convención esté hoy dispuesta a dar rango constitucional a estos derechos.

## Convención Nacional Constituyente

Entonces, siguiendo un importante trabajo en la materia realizado por los doctores Morelos y Stiglitz, decimos que esta nueva época del derecho privado es la del Estado promocional, que viene a darse como conclusión frente a lo que significó el aporte del derecho del trabajo y de la seguridad social en la primera parte de este siglo, que en la República Argentina encontró su consagración —por qué no decirlo— en la Constitución de 1949 y en el artículo 14 bis que estableció la Convención de 1957. Se trata de una asignatura pendiente —como solemos decir— de nuestro derecho constitucional que alguna vez habrá que hacer realidad.

Este derecho del Estado promocional, a partir de la sanción de los derechos del consumidor y del usuario que seguramente hoy daremos, nos ubicará en una senda de la cual la Argentina no se apartará nunca, cual es la protección de los derechos a la salud y a la seguridad de nuestros ciudadanos, derechos que como bien se ha dicho aquí tendremos que armonizar con una Justicia más ágil y más dinámica, con la introducción de mecanismos de mediación que aceleren las causas judiciales, con una correcta implementación de la figura del Defensor del Pueblo, con la justicia de menor cuantía y, en fin, con todas las normas procedimentales que hagan falta para que los derechos del hombre y la mujer de nuestro pueblo sean mejor atendidos cada día.

Con este paso estamos poniendo al día a la Argentina en esta materia, dando rango constitucional a derechos que son importantísimos. Pero falta —como aquí también se ha dicho— que se completen estos derechos con otras normas que imperiosamente nuestro Parlamento tendrá que sancionar en el futuro. De esta manera estaremos atendiendo convenientemente los intereses de la gente. (*Aplausos*)

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

Sra. SALINAS.— Señor presidente: es mi deseo manifestar mi profunda y enérgica adhesión a lo señalado por la señora convencional preopinante por la provincia de Formosa, que es necesario, imperioso e imprescindible que todos quienes hoy somos convencionales constituyentes asumamos el compromiso de difundir los nuevos contenidos constitucionales.

Somos conscientes de que se hacen muchas críticas a nuestro accionar. Ningún cambio es gratuito; todos son dolorosos. Pero para asumir los costos de estos cambios que hoy quizás nos produzcan alguna inquietud por críticas infundadas, el pueblo de la patria nos invistió de un mandato absolutamente legítimo.

Somos conscientes de que ninguna obra progresista, realmente reformadora y que tenga una visión de contemporaneidad, de compromiso y de patriotismo, tal como es esta de la reforma constitucional, se hace sin despertar la ira de los autoritarios, de los personeros del pasado y de los que no miran el presente ni el futuro. (*Aplausos*)

Estamos aquí asumiendo todos los costos y compromisos que sean necesarios. Pido humildemente, pero con mucha convicción, que asumamos el deber de promover y desarrollar la cultura cívica, que es el único reaseguro de una sociedad feliz, moderna y participativa. La conciencia constitucional es la única savia que va a energizar el presente y el futuro de nuestra Nación.

Debemos proceder así por todos los que dejamos a nuestras espaldas; por todos los que están con nosotros; por esta juventud que nos acompaña todos los días y por los que van

## Convención Nacional Constituyente

a venir.

Con humildad, sin soberbia, pero con toda convicción digo que estamos transformando el orden normativo de la patria para recrear un orden social más justo, más participativo y más solidario. Para eso estamos aquí.

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

Sra. SALINAS.— Las ideas basales que impulsaron esta reforma son conseguir mayor participación, control y eficacia para todo el sistema político institucional de nuestra patria.

Somos conscientes de que vivimos impulsados por un progreso técnico que avanza mucho más velozmente que las respuestas sociales. Por eso, cuando estamos dando respuestas sociales a los requerimientos de la modernidad, como lo hacemos hoy, no falta quien quiera hacer creer que no se ve lo que es necesario, o sea que no se escucha el requerimiento de la sociedad.

En la actualidad la sociedad nos pide y nos exige que hagamos realidad la protección de quien está solo frente a las grandes corporaciones, del ciudadano, de la persona que en su soledad no tiene cómo realizar sus derechos, de todo aquel que en su soledad no puede concretar el fin trascendente de la persona humana, que es vivir en plenitud y con dignidad.

La protección del usuario, del consumidor y de la libre competencia es nada más ni nada menos que el control social de la empresa. Mediante esta norma conseguimos que el ciudadano participe en la consecución y en la realización de su derecho, y que controle a determinadas empresas. Son cada vez más las que concentran grandes capitales, y proveen los bienes y servicios que son imprescindibles para la vida diaria.

Logramos así no sólo más participación y control sino también más eficacia, porque todo el orden político institucional va a responder con mayor eficacia a los requerimientos de la persona.

El consumo es tan antiguo como el hombre. Pero el interés jurídico y político en el consumo es reciente. La sociedad civil en que estamos insertos está débilmente organizada. Para potenciar esa organización que permita la realización de sus derechos es necesario que propongamos y facilitemos las instituciones que sean necesarias para la organización; y así, lograr participar y controlar eficazmente.

Nos preguntamos qué tiene de nuevo este formulamiento institucional. Señalo que tiene de nuevo el hecho de que estamos dando una respuesta social a una situación de injusticia social que hemos tenido hasta este momento con el esquema liberal de nuestra Constitución de 1853. Es que el liberalismo basó su prédica en tres ideas fundamentales: la soberanía de la autonomía de la voluntad; la libre contratación y la igualdad de las partes.

El devenir social nos demuestra que no hay tal igualdad entre las partes contratantes. Ya en el Concilio Vaticano II se puso de relieve el apotegma de que entre el débil y el fuerte, la igualdad oprime y la ley iguala. Digo entre el consumidor y su soledad y entre las corporaciones y su poder, la libertad oprime y la ley iguala. Esto es lo que estamos haciendo y lo que estamos proponiendo.

Es decir, otorgar lo necesario para que quien está en situación de debilidad o de desprotección pueda hacer valer sus derechos. Para ello necesita de estas nuevas

## Convención Nacional Constituyente

instituciones que hoy estamos consagrando.

La protección del consumidor es relativamente nueva. Podemos decir que surge con el estallido del contrato, cuando aparece el estado social de derecho y las normas asumen la necesidad de dar respuestas, no sólo iguales sino además equitativas para equiparar desigualdades.

En el Tratado de Roma de 1957 ya se habla de la necesidad de proteger al consumidor para propender a un mejor nivel de vida. Estamos ocupados y preocupados por instrumentar lo necesario para que la persona —varón o mujer—, con las cualidades que posea, pueda obtener seguridad, que se consigue únicamente mediante el desarrollo sustentable, integral, con justicia social y basado en la ética de la solidaridad.

La defensa del consumidor como reclamo de la sociedad actual surge en la década del 60 y lo expone con total claridad y compromiso el presidente Kennedy, que habla de la defensa del consumidor como la imperiosa necesidad de instrumentar al grupo social que está más desorganizado, más desprotegido y que es el más numeroso. Es que consumidores somos todos, y generalmente de bienes y servicios que son necesarios para la vida y para la satisfacción de las necesidades de todos los días; estas últimas son imprescindibles para que la persona logre la dignidad y la plenitud que como ser humano le corresponde, y que le atañe en toda su riqueza ontológica y en toda la amplia gama de sus posibilidades y necesidades.

Queremos rescatar de su soledad y de su pequeñez al usuario y al consumidor. En síntesis, queremos justicia social y ética de la solidaridad para ellos a fin de lograr seguridad y poder hacer entre todos una sociedad distinta y un orden social superador del que tenemos hoy.

La defensa del consumidor indudablemente se logra a través de la educación y de la información. A éstas responden las acciones de los organismos, no sólo nacionales e internacionales sino también los de las comunidades que asumen como una necesidad impostergable la necesidad de dotar a la persona de toda la información necesaria para que pueda optimizar los servicios y los bienes que le puede ofrecer el mercado.

Nos interesa esta información y esta educación en cuanto permitan a la persona un mayor desarrollo humano sustentable e integral, siempre con justicia social.

En ese sentido, la Comisión de la Comunidad Económica Europea ha desarrollado su labor siguiendo el criterio establecido en la Carta Europea de los Derechos del Consumidor y las directrices de las Naciones Unidas, que por resolución 39/248, de 1985, recomienda a los gobiernos implementar una política de educación y de acceso a los consumidores y un sistema de información que les permita hacer elecciones fundadas en su necesidad real. También es muy importante lo que recomienda la propia Organización de las Naciones Unidas, en cuanto a tener especialmente en cuenta las tradiciones culturales de cada comunidad y las situaciones distintas en que se encuentran los habitantes de geografías dotadas de manera muy diferente.

Asimismo, debo señalar que la ley vasca de 1981 establece el derecho a la información y a la educación, al igual que la ley de protección al consumidor portuguesa, la francesa, la venezolana y la de la Comunidad Autónoma de Cataluña.

Considero que hace a la calidad de vida —a la calidad de vida real, de las personas de carne y hueso— todo lo que podamos hacer para propender a la información, a la cultura y a

## Convención Nacional Constituyente

la educación del consumidor. Pero, ¿cómo puede hacer efectivo su reclamo el consumidor frente a la organización tradicional de la Justicia? ¿Acaso el pequeño consumidor puede ir a buscar a un abogado que lo patrocine para llegar a los tribunales a fin de desarrollar un juicio y así obtener una sentencia? Somos conscientes de que lo que el consumidor reclama es un pequeño valor económico, que puede ser muy importante para él, porque le pudo haber costado mucho esfuerzo conseguirlo.

Queremos soluciones efectivas, operativas y rápidas. Por ello, estas nuevas normas que estamos incorporando a la Constitución Nacional están reclamando que nos ocupemos y nos preocupemos en instrumentar otra forma de resolución de los conflictos judiciales. Al respecto, debo decir que los mecanismos alternativos, distintos de los de la justicia clásica, en la actualidad conforman un movimiento que arranca en los Estados Unidos, cuando en 1976, en Saint Paul, se celebró la conferencia nacional sobre las causas del descontento popular por la administración de la justicia. ¡Qué importante que escuchemos los reclamos de la gente! ¡Qué importante que la persona que reclama justicia tenga dónde hacerlo cuando ella no se imparte! ¡Qué importante que pasemos, definitivamente, de esta sociedad representativa a una sociedad realmente participativa!

En ese sentido, algunas ciudades españolas instrumentaron las juntas arbitrales de consumo, que en la actualidad existen en trescientos ayuntamientos españoles y que en 1986 recibieron cerca de trescientas mil consultas. ¡Qué importante que los ciudadanos, que la persona de carne y hueso que se ha visto perjudicada por una acción arbitraria del mercado tenga a quién reclamar para así obtener una reparación efectiva del perjuicio que ha sufrido! ¡Qué importante que saquemos al ciudadano de la anomia y que lo hagamos protagonista!

Este sistema es similar al de las comisiones de reclamos de los países nórdicos. Así, en Suecia tenemos la figura del *ombudsman* o defensor del pueblo, por lo que quien se siente perjudicado en su interés acude a los tribunales de mercado. La eficacia de este sistema lo demuestra este dato: en los dos primeros años de gestión el *ombudsman* de los consumidores suecos recibió 6.100 reclamos, de los cuales 5.500 fueron solucionados por acuerdos voluntarios. Nos interesa el reclamo de la persona, de quien está solo, de quien está indefenso frente a las grandes corporaciones y a las grandes empresas.

Por eso es que no podemos hablar de un desarrollo humano sustentable con justicia social basado en la ética de la solidaridad si no escuchamos el reclamo de la persona de carne y hueso, del prójimo, de nuestro hermano, del que está en soledad sufriendo un perjuicio. Este es un cambio cualitativo, con respecto al cual deseo señalar —contestando las críticas acerbadas que hemos recibido— que bien vale la pena esta reforma, así como también pagar los costos que hagan falta. Lo hacemos por nosotros y por los que van a venir. Lo hacemos con todo compromiso y convicción. Sabemos que los que viven rindiendo tributo al pasado y al orden liberal decimonónico nos van a criticar acerbamente, pero las causas nobles y las instituciones nobles se defienden solas.

Esta reforma constitucional y este artículo que estamos tratando es una noble causa constitucional que estoy segura de que va a ser internalizada por el pueblo de la patria en toda su dimensión, importancia y trascendencia. Por eso me siento totalmente identificada con estas nuevas instituciones que estamos tratando, y no dudo de que el cambio cualitativo de la patria ya es hoy algo presente. (*Aplausos*)



**HÁBEAS CORPUS Y HÁBEAS DATA**

**VOTACIÓN**

Sumario

Sr. PRESIDENTE.— Conforme lo acordado en la reunión de la Comisión de Labor Parlamentaria y de acuerdo con lo anunciado esta mañana, vamos a hacer un paréntesis en el tratamiento del Orden del Día N° 11 a fin de pasar a la votación del proyecto contenido en el dictamen de mayoría que figura en el Orden del Día N° 9, respecto del cual ya se había agotado el debate y sólo restaba votar.

Sr. CACERES.— Pido la palabra para una aclaración.

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

Sr. CACERES.— Señor presidente: considero que se podría votar por signos, porque de esta manera acortaríamos el tiempo de la votación y no perderíamos la ilación del debate que se está desarrollando en este momento.

Sr. PRESIDENTE.— La Presidencia debe recordar que en el transcurso del debate se ha solicitado la votación por períodos, a lo que esta Presidencia accede porque existe una petición en ese sentido. A tal efecto, analizando el texto constitucional propuesto, la Presidencia estima que podría votarse en tres períodos: los dos primeros párrafos que están íntimamente relacionados constituirían un período, el tercer párrafo constituiría un segundo período y el último párrafo sería el tercer período.

Tiene la palabra el señor convencional por la Capital.

Sr. BARCESAT.— Señor presidente: en primer término, solicito que la votación se efectúe párrafo por párrafo, ya que por lo que he escuchado hay observaciones que atañen a algunos de ellos.

En segundo lugar, quisiera que la Comisión de Redacción nos hiciera saber si ha aceptado alguna de las inclusiones previo al tratamiento en particular del tema, porque eso ayudaría al consenso.

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

Sr. AGUIRRE.— Señor presidente: en el mismo sentido que el señor convencional preopinante solicitamos que la votación se realice párrafo por párrafo, porque durante el debate llevado a cabo hemos adoptado una postura favorable respecto a algunos de ellos y desfavorable acerca de otros.

Sr. PRESIDENTE.— Tiene la palabra la señora convencional por Mendoza.

## Convención Nacional Constituyente

Sra. PELTIER.— Señor presidente: apoyamos el criterio expuesto por el señor convencional preopinante.

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

Sr. CULLEN.— Señor presidente: apoyamos la propuesta mencionada.

Sr. PRESIDENTE.— Ante el pedido concreto que se ha efectuado la Presidencia va a someter a votación este artículo párrafo por párrafo. Previamente, desea saber si la Comisión de Redacción ha aceptado alguna de las propuestas de reforma planteadas por los señores convencionales.

Tiene la palabra el señor convencional por Buenos Aires.

Sr. CAFIERO (J.P.).— Señor presidente: antes de que responda el miembro informante quisiera recordarle que el Frente Grande había propuesto una modificación referida al segundo párrafo, de manera que en él quede recibida la legitimación para toda persona que quiera incoar una acción de amparo por derecho colectivo. Pensábamos que con la inclusión de la palabra "también", de modo que se lea: "Podrán también interponer esta acción..." quedaba resuelto el tema de la legitimación.

Con relación al párrafo del *hábeas corpus* habíamos señalado la omisión de la declaración de inconstitucionalidad y que tal como lo recoge nuestra ley debería incorporarse esta posibilidad mediante el agregado de la expresión "o amparo de la libertad", de modo que quede conectado con el primer párrafo, que autoriza al juez a declarar la inconstitucionalidad de la norma en la que se funde el acto u omisión lesiva. En este caso también sería del acto que agrave o prive o amenace la libertad física de una persona.

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

Sr. CULLEN.— Señor presidente: me parece que deberíamos ir indicando respecto de cada párrafo las modificaciones que se proponen, porque de lo contrario se pueden plantear confusiones. Es decir, a medida que la Presidencia somete a votación del cuerpo cada párrafo se indique si en él hay alguna modificación. He hecho llegar tres pedidos de modificación con respecto a los párrafos segundo, tercero y cuarto, pero creo que habría que plantearlos en el momento en que se pongan a votación dichos párrafos, no antes.

Sr. PRESIDENTE.— Tiene la palabra la señora convencional por Santa Fe.

Sra. MARTINO DE RUBEO.— Señor presidente: cuando hice uso de la palabra refiriéndome a los temas del *hábeas corpus* y del amparo también propuse dos modificaciones que si bien no hacen al fondo de la cuestión, pienso que sirven para aclararla.

En el primer párrafo propuse que donde dice: "En el caso, el juez podrá declarar la inconstitucionalidad de la norma en que se funde el acto u omisión lesiva", diga: "En el caso, el juez podrá de oficio declarar la inconstitucionalidad...", ya que de otro modo tal

## Convención Nacional Constituyente

inconstitucionalidad sólo se podrá declarar a pedido de parte, y sería conveniente que también pudiera ser decretada de oficio.

A su vez, tal como lo propuso el señor convencional preopinante, sería importante dejar consignada en el último párrafo la posibilidad de la declaración de inconstitucionalidad por parte del juez, circunstancia que quedaría contemplada mediante la inclusión de la expresión "amparo de la libertad", que tendría ese sentido.

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

Sr. AGUAD.— Señor presidente: quisiera saber si se está tratando este artículo en particular o si se están haciendo referencias al debate en general.

Sr. PRESIDENTE.— La Presidencia aclara que se ha dispuesto votar este artículo por períodos o párrafos. Algunos señores convencionales están recordando propuestas de modificación a la comisión. Sugiero que en este momento aludan a las propuestas referidas sólo al primer período para facilitar la votación. Es decir que sólo recuerden a la comisión las propuestas vinculadas al primer párrafo y que esta última haga saber quién responderá sobre el particular en nombre de ella.

Continúa en el uso de la palabra el señor convencional por Córdoba.

Sr. AGUAD.— Señor presidente: en ese sentido recuerdo a la Comisión de Redacción que al fundar una disidencia parcial sobre el primer período solicité que se suprimiera el párrafo que dice: "En el caso, el juez podrá declarar la inconstitucionalidad de la norma en que se funde el acto u omisión lesiva". Esto fue planteado a los efectos de evitar que los jueces declaren en procedimientos sumarios la inconstitucionalidad de una norma, teniendo en cuenta que nada impide que el juez que conoce sobre el amparo restablezca de inmediato el derecho conculcado y adopte todas las medidas necesarias sin pronunciarse expresamente en la parte resolutive del fallo sobre la declaración de inconstitucionalidad. Quisiera saber si la Comisión de Redacción aceptará esta disidencia parcial.

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

Sr. IRIGOYEN.— Señor presidente: entiendo que corresponde votar en general el artículo en consideración para después dar lugar al planteo de propuestas en particular a fin de mejorar el texto que se apruebe.

Sr. PRESIDENTE.— Así es, señor convencional. Sucede que otros integrantes del cuerpo habían solicitado que previamente la comisión se expidiera sobre las propuestas que habían formulado. Pero también expuse que se habría de esperar unos minutos hasta que los señores convencionales ocupen sus bancas a efectos de proceder a la votación en general.

Tiene la palabra la señora convencional por Buenos Aires.

Sra. ROVAGNATTI.— Señor presidente: hago recordar a la comisión que como miembro informante del bloque del MODIN propuse durante el debate en general referido a este tema

## Convención Nacional Constituyente

la supresión en este primer párrafo de la expresión "un tratado o una ley".

Sr. PRESIDENTE.— Antes de la votación en general, se va a votar la autorización para las inserciones solicitadas por los señores convencionales.

—*La votación resulta afirmativa.*

Sr. PRESIDENTE.— Quedan aprobadas las inserciones. Los señores convencionales que aún no las hayan hecho llegar, tienen tiempo hasta mañana por la tarde.

Sr. CULLEN.— Señor presidente, quiero saber si puedo dar por aprobadas las inserciones referidas a los profesores Sagües y Puccinelli, a las que pensaba aludir durante la consideración en particular.

Sr. PRESIDENTE.— Las inserciones se refieren normalmente a las exposiciones de los señores convencionales, y no a artículos o doctrina porque, si así fuera, los diarios de sesiones serían muy voluminosos.

Sr. CULLEN.— Creo que estos artículos son muy importantes...

Sr. PRESIDENTE.— Puede citarlos en la inserción que usted formule, pero no corresponde la inserción de los artículos doctrinarios.

Sr. CULLEN.— Justamente, la inserción que solicito contiene esos dos artículos.

Sr. PRESIDENTE.— Haga llegar la inserción y será considerada, señor convencional.

Si no se hace uso de la palabra, se va a votar en general el proyecto contenido en el dictamen.

—*Se practica la votación.*<sup>1</sup>

Sr. PRESIDENTE.— Ha concluido la votación. Por Secretaría se me informa que no ha sido registrado el voto de los señores convencionales Etchenique, Fernández Meijide, Humada, Mayans, Peña y Puerta. Se encuentran ausentes.

A su vez se me hace saber que el señor convencional De La Rúa, que se encuentra presente, no ha emitido su voto. ¿Cómo vota, señor convencional?

Sr. DE LA RUA.— Voto afirmativamente.

Sr. PRESIDENTE.— Han votado por la afirmativa 213 señores convencionales, y uno por la

---

<sup>1</sup> Ver el Apéndice.

## Convención Nacional Constituyente

negativa. En consecuencia, queda aprobado en general el dictamen. (*Aplausos*)

—*Varios señores convencionales hablan a la vez.*

Sr. PRESIDENTE.— Los señores convencionales saben que la impresión realizada por Informática está a su disposición, y allí podrán consultar el resultado de las votaciones.

En consideración en particular el primer párrafo.

Tiene la palabra el señor convencional por la Capital, en calidad de miembro informante.

Sr. CORACH.— Señor presidente: la señora presidenta de la Comisión de Nuevos Derechos y Garantías, arquitecta Elva Roulet, informará qué se acepta luego de hacer una consideración sobre las propuestas presentadas.

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

Sra. ROULET.— Señor presidente: las comisiones de Nuevos Derechos y Garantías y de Redacción han considerado el conjunto de modificaciones o *adenda* sugeridas por los señores convencionales. Luego del correspondiente análisis se aprobó incluir en el párrafo primero la expresión "En el caso concreto". Quiere decir que quedaría redactado así: "En el caso concreto, el juez podrá declarar la inconstitucionalidad de la norma en que se funde el acto u omisión lesiva."

Sr. PRESIDENTE.— Señora convencional: ¿la Presidencia debe entender que ésta es la única modificación de todas las formuladas que acepta la Comisión?

Sra. ROULET.— Sí, señor presidente.

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

Sr. ARIAS.— Señor presidente: en razón de no haber estado presente en el momento oportuno, desconozco las pautas establecidas, pero creo que si existen observaciones que formular al texto, ésta sería la ocasión para hacerlo.

En tal sentido, entiendo que tal como está redactado el párrafo, se habla de derechos y garantías reconocidos por esta Constitución, por un tratado o por una ley. Tiene una amplitud tal que prácticamente todos los reclamos, todas las acciones jurisdiccionales pueden ser encauzadas por la vía del amparo. Señalo que no es ya el amparo con las características con que nace en nuestra legislación.

Originariamente, el amparo es la jurisdicción constitucional de la libertad, a la que se refiere específicamente, y por ello se vincula con el *hábeas corpus*. Este sería una modalidad, una de las formas de protección que desde el punto de vista operativo establece la Constitución o el derecho procesal. Todas las demás formas de la libertad individual están

## Convención Nacional Constituyente

protegidas por el amparo.

Con esta redacción no hay límite, no hay ninguna restricción en lo referido a la formulación de una acción de amparo. Si solamente se hablase de derechos fundamentales, también habría que precisar a cuáles se estaría haciendo referencia. Toda la doctrina elaborada hasta ahora excluye lo referido a derechos patrimoniales. Es decir que en el léxico y en la doctrina de los derechos fundamentales, sobre la base de la incorporación de los denominados derechos fundamentales de última generación, están incluidos los económicos y los sociales.

Entiendo que los derechos económicos, los patrimoniales, los surgidos de las relaciones contractuales, no están incorporados a la protección de la vía del amparo. Por lo tanto, solicito la eliminación del término ley o, de lo contrario, que se clarifique cuáles son las limitaciones de este texto que, tal como está redactado, tiene una amplitud ilimitada. El amparo se transforma por decisión constitucional, prácticamente en una vía de acción de uso para todas las circunstancias, para cualquier norma, cualquiera sea su jerarquía, en la que se otorgue un derecho.

Sr. PRESIDENTE.— La Presidencia recuerda a los señores convencionales que el sistema establecido por razones prácticas es el de hacer conocer sólo las propuestas. De lo contrario, no terminaremos nunca con la discusión en particular.

Tiene la palabra el señor convencional por la Capital.

Sr. BARCESAT.— Señor presidente: teniendo en cuenta lo que usted ha sugerido, voy a leer el agregado que habíamos sugerido los miembros del bloque del Frente Grande.

Nuestra propuesta es que después de la expresión "un tratado o una ley" se agregue una coma y el siguiente enunciado: "...o cuando medie situación de desposesión gravemente lesiva de esos derechos". De esta forma, se incorporarán al amparo las hipótesis de que no se trata de un obrar u omisión de obrar de la autoridad pero igualmente hay una situación de desposesión frente al derecho reconocido por la norma.

Sin entrar en ningún tipo de argumentos, nos permitimos destacar el artículo de Noam Chomsky, publicado en el diario "Clarín" de hoy, que podría servir de excelente fundamento de lo que estoy expresando.

En segundo lugar quiero señalar que decir "el caso concreto", lo que fue aceptado por la Comisión de Redacción, es un pleonismo y un error técnico ya que el caso es una causa judicial y por lo tanto concreta. No hay causas judiciales abstractas. No considero que el agregado de la palabra "concreto" vaya a distorsionar el sentido pero francamente implicaría un error técnico que no nos va a calificar bien frente a la opinión doctrinaria y jurisprudencial. Por ello, entiendo que la forma en que está redactado el dictamen es suficiente para expresar lo que se debe decir.

Entonces, en función del enorme consenso logrado, nos permitimos insistir enfáticamente en la incorporación que he planteado en primer lugar. Así sí se trataría de una norma tuitiva de derechos humanos en general.

Sr. PRESIDENTE.— Ante cada observación le voy a ir dando la palabra a la comisión para que dé su opinión y evitar que se acumulen todas.

## Convención Nacional Constituyente

Tiene la palabra el señor convencional por Buenos Aires.

Sra. ROULET.— Señor presidente: la Comisión acepta la propuesta y, entonces, se retira la palabra "concreto".

Con respecto a las otras propuestas, han sido consideradas pero no serán aceptadas.

Sr. PRESIDENTE.— En consecuencia, la Comisión acepta solamente la supresión de la palabra "concreto".

Sra. ROULET.— Así es, con lo cual el texto queda absolutamente igual a la versión que figura en el orden del día.

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

Sr. HITTERS.— Señor presidente: me había anotado para hacer uso de la palabra antes de la observación formulada por el señor convencional Barcesat.

Evidentemente, en el sistema de contralor difuso que tenemos en la Argentina la inconstitucionalidad de la ley es siempre para el caso concreto; nunca abroga la ley. Entonces, ratifico la posición expresada por el señor convencional por la Capital.

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

Sr. NATALE.— Señor presidente: hubiera deseado escuchar de parte de la Comisión los motivos que la llevaron a desechar la propuesta o por lo menos el interrogante que había planteado el señor convencional César Arias, ya que participo de su inquietud.

Es cierto que en algunas convenciones internacionales se habla en forma genérica de ley, pero dentro de nuestra acepción específica, lo que tutela el amparo son aquellos derechos provenientes de la Constitución.

Si entramos a tutelar derechos provenientes de los tratados tendríamos que hacer un interrogante y una distinción. ¿Nos estamos refiriendo a los derechos provenientes de aquellos tratados que fueron incorporados con rango constitucional o a todos los tratados en general? Si se refiere a los primeros, es obvio que si tienen rango constitucional caen dentro de la tutela del amparo. Si no fuese así la respuesta sería distinta. Pero en el caso especial de la ley como norma secundaria o derivada, tutelar por vía del amparo todos los derechos de distintas magnitudes que puedan derivar de ella evidentemente implicaría desnaturalizar nuestros sistemas procesales de tutela de los derechos porque siempre habrá una lesión actual o inminente y nunca habrá otro medio más idóneo que el amparo para protegerlos. Esos son los dos requisitos que el artículo fija.

Entonces, frente al deudor moroso que no atiende el pagaré que libró, por interpretación de esta norma la vía del amparo sería la más idónea que tendría el acreedor para exigir el cobro de su crédito habida cuenta de que siempre que no lo perciba tendría una lesión actual o inminente.

## Convención Nacional Constituyente

Si se da otra explicación o interpretación a esta norma, estaría dispuesto a entenderla y aceptarla. Pero si se la debe interpretar en el sentido que la estoy exponiendo considero que estaremos avanzando en un camino muy peligroso en lo que se refiere a la extensión de los efectos del amparo, que está creado para tutelar los derechos constitucionales. En puridad, es una garantía de ellos. Quizás sea abundante hablar de derechos y garantías constitucionales, como lo hace el dictamen, y lo más correcto hubiese sido hablar exclusivamente de derechos porque el amparo en sí es la garantía de ellos.

Pero dejemos esa cuestión a un lado y concretémonos a la otra. Me parece que lo que debe señalarse específicamente es que se tutelan los derechos, y si se quiere, las garantías reconocidas por la Constitución, no los que provengan de tratados mencionados *in genere*, como se lo hace aquí, y menos los que deriven de la ley.

Espero que la Comisión responda a esta inquietud planteada por el señor convencional Arias, que antes habían planteado otros señores convencionales, y que yo también dejo formulada en este momento.

Sr. PRESIDENTE.— Tiene la palabra el señor convencional Quiroga Lavié para contestar en nombre de la Comisión.

Sr. QUIROGA LAVIE.— Señor presidente: este tema se ha debatido en profundidad tanto en la comisión de origen como en la de Redacción. En tal sentido, no se aceptó la supresión de la ampliación de la tutela constitucional por las siguientes razones. En primer lugar, cualquiera sea la fuente del derecho, merece tutela constitucional. Esta es una reivindicación de la doctrina nacional en forma casi generalizada.

Genaro Carrió dice que, en definitiva, toda violación de una ley genera una inconstitucionalidad y, en consecuencia, hace merituable la procedencia del amparo. Germán Bidart Campos es más amplio todavía y sostiene la tutela de los principios generales del derecho como objeto tutelable por la acción del amparo. A su vez, ya Sánchez Viamonte hacía estas aclaraciones y defensas de la tutela de todos los derechos, aun siendo la ley fuente de ellos. Dana Montagna y José Luis Lazzarini consideran que también los derechos que surgen de los contratos son merecedores de la tutela del amparo.

Hay una razón fundamental, señor presidente. En la Constitución Nacional el código de los derechos es de los habitantes; no es el código de los administrados porque en los tiempos de su sanción no existía el temor al estatismo. Los derechos de los administrados surgen habitualmente de la ley, y para tutelarlos —ante un estatismo que la Argentina ha sufrido y que supongo que el señor convencional Natale también reivindica como merecedores de tutela—, ella debe ser incorporada como objeto material de la tutela del amparo.

Sr. PRESIDENTE.— Tiene la palabra la señora convencional por la Capital.

Sra. FERNANDEZ MEIJIDE.— No voy a hacer uso de la palabra.

Sr. PRESIDENTE.— Le corresponde hacer uso de la palabra al señor convencional Montes



## Convención Nacional Constituyente

de Oca. Dado que no se encuentra presente, tiene la palabra el señor convencional Vásquez, por la Capital.

Sr. VASQUEZ.— Señor presidente: quiero hacer una aclaración.

Advierto que en el primer párrafo del dictamen no se establece la observación que contiene el último de los párrafos con respecto a la vigencia del estado de sitio. Es decir, en el último párrafo del proyecto se trata del *hábeas corpus* y en el primero del recurso o acción de amparo. Sabemos muy bien la diferencia entre un instituto y el otro: el primero garantiza la libertad individual, mientras que la acción de amparo se refiere a los demás derechos y garantías consagrados por la Constitución Nacional.

Entonces, no advierto la razón —y quería que la comisión redactora informara al cuerpo, o por lo menos al suscripto— de la diferencia de trato con respecto al proyecto de modificación, o de introducción de este precepto en la Constitución Nacional.

O sea, por qué respecto del *hábeas corpus* se menciona la salvedad de la vigencia del estado de sitio y no ocurre otro tanto con relación a la acción de amparo.

Sr. PRESIDENTE.— No hay comentarios por parte de la comisión.

Tiene la palabra el señor convencional por Santa Fe.

Sr. CULLEN.— Señor presidente: si bien la Comisión ya habría dado su opinión sobre el tema de la supresión de la palabra "ley", quiero manifestar que comparto plenamente los dichos de los señores convencionales Arias y Natale.

Oportunamente he presentado en el mismo sentido una propuesta escrita de modificación, según la cual la expresión sería "reconocidos por esta Constitución o un tratado con jerarquía constitucional".

Entonces, pregunto si esa modificación debo considerarla rechazada, de acuerdo con lo manifestado recientemente por el convencional Quiroga Lavié.

Sr. PRESIDENTE.— Yo le contesto, señor convencional.

Ya se le preguntó a la Comisión y el miembro informante contestó que lo no aceptado debe tomarse como rechazado; ya dijeron que no lo aceptan.

Tiene la palabra el señor convencional por Santa Fe.

Sr. ITURRASPE.— Señor presidente: sinceramente, mi temor —y así lo he planteado en una propuesta— es que aquí terminemos haciendo una especie de Constitución a la brasileña. Como yo no tengo ni una sola gota de sangre brasileña, realmente me horroriza que cometamos estos errores ...

—*Varios señores convencionales hablan a la vez.*

—*Suena la campanilla de orden.*

Sr. PRESIDENTE.— La Presidencia ruega a los señores convencionales se sirvan hacer silencio, porque así no es posible escuchar al orador.

## Convención Nacional Constituyente

Sr. ITURRASPE.— Recuerdo un viejo precedente de la Corte en el caso Aserraderos Clipper que decía así: "El amparo destinado a salvaguardar los derechos puede convertirse en todo lo opuesto a esa salvaguarda."

Pienso que dada la obvia conexión entre el amparo, el *hábeas corpus* y el *hábeas data* —que participan de una misma naturaleza, constituyendo los dos últimos un subtipo del primero según el pensamiento de Gimeno Sendra—, no cabe duda de que establecida la posibilidad de declarar la inconstitucionalidad en el amparo, la misma rige para ambos institutos que constituyen subtipos del primero.

Por ello —decía— me parece prudente —y así lo propongo— ubicar el precepto al final del artículo y, manteniendo los sabios precedentes de la experiencia, redactarlo en los siguientes términos: "En estos casos, el juez podrá declarar la inconstitucionalidad de la norma en que se funde el acto u omisión lesiva cuando al momento de dictar sentencia las disposiciones impugnadas aparezcan ...", y aquí está la diferencia, "... clara, palmaria y manifiestamente violatorias de las garantías constitucionales que este remedio tiende a proteger." Para redactar esta modificación me he limitado muy sencillamente a transcribir la parte pertinente del considerando décimo de la mayoría en el caso Peralta.

Yo diría, parafraseando a Rivas, que si la verdadera esencia del derecho es la armonía, toda prevención por evitar que ella se altere en la práctica constituye un laudable propósito en homenaje a esa virtud estética.

Espero, entonces, que se acoja esta, mi propuesta, en homenaje a la jurisprudencia que es bueno recordar, deriva etimológicamente de *jus, juris*; derecho, prudencia; sabiduría, conocimiento.

Como una Constitución no es otra cosa que un cuerpo normativo que se prevé para larga vida institucional, es bueno tener en cuenta las razones de prudencia que signaron su lenta evolución hasta trocarse en precepto escrito.

Por eso solicito que se tenga en cuenta esta propuesta.

Sr. PRESIDENTE.— La comisión no acepta, señor convencional.

Tiene la palabra el señor convencional por Santa Cruz.

—*Varios señores convencionales hablan a la vez.*

Sr. PRESIDENTE.— Me parece que es muy difícil que podamos trabajar en este clima deliberativo total.

Está bien que estamos deliberando, pero no a punto tal de no poder escuchar al orador.

Tiene la palabra el señor convencional por Santa Fe.

Sr. AGUILAR TORRES.— Señor presidente: iba a referirme a la pretensión de eliminar la palabra "ley", lo que ya ha sido rechazado por la Comisión.

Quería significar, frente al ejemplo absurdo que se dio de que alguien para cobrar una deuda pudiera recurrir a la vía del amparo, que aquí hay otro límite que es el de la arbitrariedad manifiesta, ilegalidad que no estaría en ese caso.

## Convención Nacional Constituyente

Sr. PRESIDENTE.— Tiene la palabra la señora convencional por la Capital.

Sra. OLIVEIRA.— Señor presidente: he pedido la palabra simplemente para recordar que evitemos los discursos en la votación, porque esto es muy urgente.

Hay muchas cosas que debemos tratar y podríamos estar hasta mañana discursando sobre lo que ya hemos discursado. (*Aplausos*)

Sr. PRESIDENTE.— La señora convencional escuchó que eso es lo que Presidencia ha recomendado, pero con poca suerte hasta ahora.

Tiene la palabra la señora convencional por el Chaco.

Sra. CARRIO.— Señor presidente: he pedido el uso de la palabra exclusivamente para contestarle al convencional Arias que el amparo legal tiene su origen en los mandamientos de ejecución y prohibición —los *bill of rights*— del derecho norteamericano.

Fueron incorporados por Sánchez Viamonte en la primera mitad de este siglo en la Constitución de Entre Ríos, y hoy por hoy estos mandamientos de ejecución y prohibición están en la mayoría de las Constituciones provinciales, sin que se haya perturbado el normal funcionamiento de la Justicia ni de las instancias normales del proceso. (*Aplausos*)

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

Sr. AGUAD.— Señor presidente: creo que el tema no es para decir con toda simpleza que hay que evitar los discursos.

Es una cuestión muy importante, si se tiene en cuenta la herramienta o el instrumento que se va a entregar a los jueces para que puedan no sólo declarar la inconstitucionalidad de las leyes, sino para fundarlas también en normas que no son constitucionales.

Creo que nosotros vamos a poner en manos del Poder Judicial una herramienta que en determinado momento puede desequilibrar los poderes del Estado.

Señor presidente: no me convence el argumento de la arbitrariedad. No hay nada más arbitrario que la arbitrariedad que viene declarando la Corte a efectos de fundar la arbitrariedad de las sentencias.

La arbitrariedad es la arbitrariedad que quieren los jueces. Creo que debemos reparar en esto y evitar la entrega de una herramienta tan importante al Poder Judicial para derogar las leyes que dicta otro poder del Estado, aunque sea para el caso concreto.

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

Sr. ARIAS.— Señor presidente: en primer término, entiendo que las explicaciones tienen que ser debidamente fundamentadas. No es posible que en un tema de esta importancia, de esta trascendencia, se nos diga: "Se acepta", "No se acepta". Debe haber un desarrollo argumental con contenido jurídico. (*Aplausos*)

## Convención Nacional Constituyente

En segundo lugar, con respecto al origen del amparo —no quería detenerme en esto porque entiendo que podría extenderme más allá de lo que la instancia del desarrollo de la sesión aconseja— quiero recordar que como institución de raigambre continental que hemos heredado, no viene de los Estados Unidos sino fundamentalmente de México. Fueron los mexicanos los que trabajaron e incorporaron esto en la Carta de las Naciones Unidas en 1948. Más aún: esto tiene que ver con todos los precedentes de la Europa continental; concretamente, me estoy refiriendo a Suiza y a Baviera, con su famosa institución del *Verfassungsbeschwerde*. Es decir que se crea toda una estructura de protección de los derechos constitucionales, no solamente a través de la norma sino del propio tribunal, en 1857. No estamos hablando de creaciones normativas recientes.

En nuestro país, la primera provincia que incorpora el amparo con jerarquía constitucional es la de Santa Fe en 1921, que recién resulta reglamentado por ley en 1935. El primer precedente de la Corte Suprema que trata el tema del amparo —aunque queda como un hecho aislado y por su tratamiento particular no sirve de precedente— es el de la Sociedad de Fomento de Gálvez, de 1935, en el que lo dictó un juez santafesino.

No quería hacer estas referencias particularizadas y me remito a las obras de un hombre que tanto ha trabajado y que tiene un reconocimiento internacional, como es Mauro Cappelletti. En nuestro continente Fix Zamudio también hizo un estudio comparado integral sobre esta temática. Niceto Alcalá Zamora y Castillo desde la península Ibérica realizó un análisis comparado integral en los últimos congresos internacionales sobre este tema.

Es decir que no venimos a improvisar, y la trascendencia de este tema —insisto una vez más— requiere de una respuesta fundada y de carácter científico.

Por otra parte, reitero: lo que está de por medio es la protección de la libertad, como valor supremo del ser humano, que tiene dos manifestaciones: la protección de la libertad física —como ha dicho recién el señor convencional por Santa Fe—, que se exterioriza mediante el *hábeas corpus*, y se materializa en el amparo. Si no lo comprendemos, vamos a crear confusiones.

En cuanto a la referencia de que todas las Constituciones provinciales consagran esto debo decir que es cierto, pero casi en su totalidad mencionan expresamente los derechos fundamentales, los "derechos consagrados en esta Constitución y en la Constitución Nacional", dicen unos, y otros invierten el orden de referencia. En esta materia deberíamos haber actuado con un mínimo de prudencia y de orden en cuanto a las consecuencias y las perspectivas de las decisiones que tomamos. (*Aplausos*)

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

Sra. ROULET.— Señor presidente: todos hemos sido muy respetuosos y es importante continuar con el debate. Pero esta cuestión fue contestada con la suficiente solvencia jurídica por los señores convencionales Quiroga Lavié y Carrió.

Por otra parte, este asunto fue ampliamente debatido en la comisión de origen y en la Comisión de Redacción, a propuesta del señor convencional preopinante. Me pareció importante poner en conocimiento de esta Convención Constituyente estas dos situaciones.

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

## Convención Nacional Constituyente

Sra. SÁNCHEZ GARCÍA.— Señor presidente: abonando lo que ha dicho la señora convencional Roulet debo decir que el viernes continuamos debatiendo en este recinto. Algunos de los planteos muy importantes que hoy se formularon también fueron realizados en aquella oportunidad por otros señores convencionales.

Todos tenemos los mismos derechos y las mismas obligaciones. Pero corresponde aclarar que un reducido número de constituyentes quedamos tratando este tema el viernes, y hoy en la Comisión de Labor Parlamentaria hemos acordado una metodología de trabajo. Entonces, no es correcto que algunos señores convencionales hablen cuando está la sala llena y no se hayan quedado como nosotros el viernes. (*Aplausos*)

Todos tenemos el mismo derecho, y si no hay más anotados para referirse a este párrafo, debemos continuar con el procedimiento convenido por todos los partidos.

Sr. PRESIDENTE.— Se va a votar el párrafo primero, tal como figura en el dictamen de mayoría, con la modificación aceptada de la eliminación de la palabra "concreto".

—*Se practica la votación.*<sup>1</sup>

Sr. PRESIDENTE.— Los señores convencionales Benzi, Etchenique, Muruzábal, Pedersoli, Repetto, Reutemann, Rodríguez Sañudo y Vásquez no se encuentran presentes en el recinto.

Por Secretaría se me ha informado que una señora convencional que se encuentra presente no ha emitido su voto, esta Presidencia la invita a que lo realice oralmente.

Señora convencional Carrió ¿cómo vota?

Sra. CARRIÓ.— Voto por la afirmativa.

Sr. PRESIDENTE.— Han votado por la afirmativa 193 señores convencionales y 24 por la negativa. En consecuencia, queda aprobado el primer párrafo del dictamen de mayoría. (*Aplausos*)

Antes de continuar con la consideración del segundo párrafo, me complazco en anunciar que nos honra con su presencia el señor profesor Antonio La Pégola, profesor ordinario de Derecho Público Comparado, de la Universidad de Roma. (*Aplausos*)

Su currículum es muy extenso, pero voy a comunicarles que, además, es profesor ordinario de Derecho Constitucional e Internacional Comparado de las universidades de Pádova y Bolonia; ex juez de la Corte Constitucional entre 1976 y 1978; presidente de la Corte Constitucional de Italia, de 1986 a 1987; miembro del Parlamento Europeo, entre 1989 y 1994; y actualmente es juez de la Corte de la Unión Europea, con sede en Luxemburgo. También preside en este momento la Comisión para la Democracia a través del Derecho, del Consejo de Europa.

Muchas gracias por su visita, señor profesor. (*Aplausos*)

---

<sup>1</sup> Ver el Apéndice.

## Convención Nacional Constituyente

En consideración el segundo párrafo del dictamen de mayoría.

Tiene la palabra el señor convencional por la Capital.

Sr. BARCESAT.— Señor presidente: es casi evidente que la palabra "también", que comprendería lo legitimado en el primer párrafo, vendría a sumarse a aquello que se legitima mediante la incorporación concreta del Defensor del Pueblo y las asociaciones a las que concierne la defensa de derechos colectivos o difusos.

Pero suprimir la legitimación del particular damnificado francamente sería una especie de novedad trágica para el derecho, por cuanto ese particular damnificado —que es el primer interesado— no podría interponer la acción de amparo en caso de tratarse de un derecho colectivo o difuso que le afectare personalmente.

Ello resultaría absolutamente incongruente y, por otra parte, ni el Defensor del Pueblo ni las entidades o asociaciones que se creen pueden tener la representación y extensión territorial necesarias para tutelar estos derechos. Ello significaría dejarlos sin ninguna forma de protección jurisdiccional. En consecuencia, solicitamos que se recuerde el correcto criterio adoptado por nuestra Corte Suprema que dijo que cuando se trata de un derecho difuso o pluripersonal el primero que lo ejerce lo agota, con lo cual se evita la hipótesis muy fantasiosa de que hubiera una industria de pleitos por invocación de un mismo derecho lesionado.

Por lo tanto, solicito que se incorpore a continuación de "podrán" y entre comas el término "también", para que quede claro que los del primer párrafo están igualmente legitimados para promover este tipo de reclamos.

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

Sr. CULLEN.— Señor presidente: considero que la modificación adecuada no pasa por incorporar la palabra "también", porque ello daría lugar a una especie de acción popular. Lo correcto sería agregar luego de "general" la expresión "el afectado", con lo cual el segundo párrafo quedaría redactado de la siguiente manera: "...así como a los derechos de incidencia colectiva en general, el afectado, el Defensor del Pueblo y las asociaciones que propendan a esos fines...". De esta forma, el particular damnificado podría promover la acción pero no daría lugar a una acción popular. Adelanto que esta propuesta la he hecho llegar en forma escrita a la Comisión.

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

Sr. CORACH.— Señor presidente: teniendo en cuenta la importancia de la modificación propuesta solicito un breve cuarto intermedio a fin de compatibilizar el texto del dictamen.

Sr. PRESIDENTE.— Si hay asentimiento, se procederá en la forma indicada por el señor convencional por la Capital.

—*Asentimiento.*

## Convención Nacional Constituyente

Sr. PRESIDENTE.— Habiendo asentimiento, se pasa a cuarto intermedio.

—*Luego de unos instantes:*

Sr. PRESIDENTE.— Continúa la sesión.

Tiene la palabra el señor convencional por la Capital.

Sr. CORACH.— Señor presidente: luego de las consultas que se han realizado, hemos decidido aceptar la introducción de la expresión "el afectado". Por lo tanto el final del segundo párrafo quedaría así: "...así como a los derechos de incidencia colectiva en general, el afectado, el Defensor del Pueblo y las asociaciones que propendan a esos fines,..."

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

Sr. GARCIA LEMA.— Señor presidente: el sentido de agregar la expresión "el afectado" es hacer explícita una circunstancia obvia, porque afectado supone siempre la existencia de una lesión o daño que perturba a una persona. Por lo tanto es un condición general de nuestro sistema jurídico permitir el ejercicio de las acciones a personas que sufren una lesión o daño en sí mismas. La aclaración del afectado, a mi juicio, responde a esa condición.

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

Sr. HITTERS.— Quiero evitar que quede en las actas algo que a mi criterio es un error. Un señor convencional expresó que hay jurisprudencia firme y que el primero que ejerce esta acción en el caso de los intereses difusos agota el hecho. A mi juicio eso es equivocado. Por ejemplo, si un río está afectado y un ribereño pierde el juicio, no agota la acción, no hace cosa juzgada y el vecino puede iniciar otra acción. Es importante que esto quede claro.

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

Sr. ORTIZ PELLEGRINI.— La palabra afectado —a mi juicio bien incorporada— continúa la enorme y reiterada doctrina de la Corte, que manifiesta que para que exista juicio debe haber un interés afectado. No puede haber acciones abstractas o directas sin que exista un interés afectado.

Sr. PRESIDENTE.— Se va a votar el párrafo segundo con la modificación aceptada por la comisión.

—*Se practica la votación.*<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Ver el Apéndice.

## Convención Nacional Constituyente

Sr. PRESIDENTE.— En el momento de realizarse la votación se encontraban ausentes del recinto los señores convencionales Aguilar Torres, Escobar, Estévez Boero, Jaroslavsky, Rubén Hugo Marín, Rodríguez Sañudo, Rodríguez de Tappata y Yoma.

Por 182 votos por la afirmativa y 26 por la negativa, queda aprobado el segundo párrafo. (*Aplausos*)

En consideración el párrafo tercero.

Tiene la palabra el señor convencional por Salta.

Sr. ROMERO.— Señor presidente: si bien es cierto que no está en mi ánimo fundamentar mi disidencia parcial, formulada al momento de la firma del dictamen, respecto al *hábeas data*, quiero solicitar además de la inserción, que se me permita señalar que entiendo que plantear la supresión del instituto no será aceptada. Creo que este instituto no está habilitado — aunque se dirá que lo está porque es una variedad de amparo, entiendo que es una cuestión opinable— y los países que lo contienen, como el caso de España, lo remiten a la ley, y el de Brasil se refiere a datos oficiales o públicos. Acá nos estamos excediendo de los datos privados y estamos omitiendo la protección que generalmente tiene este instituto a la privacidad y a la intimidad. En lugar de utilizar la expresión "Toda persona", tendríamos que hacer mención a "Todo ciudadano", porque si bien es cierto que la Constitución se refiere a veces a habitantes y otras a ciudadanos, creo que en este caso estaríamos dando la posibilidad de que un extranjero acceda a datos de bancos públicos o privados. No obstante, como sé que generalmente la comisión no acepta modificaciones, adelanto mi voto negativo a este párrafo.

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

Sr. CAVAGNA MARTINEZ.— Señor presidente: no reiteraré lo que he expuesto oportunamente en la discusión de este tema, pero sí quiero sintéticamente realizar un comentario acerca del sentido de la protección del *hábeas data*. Entiendo que atiende a la protección del derecho de la intimidad, es decir, de los derechos personalísimos. Por consiguiente, creo que cuando se habla de registros, ya sea públicos o privados, en casi todos los proyectos se expresa de una manera que puede prestarse a confusión; por eso la palabra "registros" sin un adjetivo calificativo puede llamar a confusión. Hay tres proyectos en los que se utiliza el vocablo "registros", pero en los fundamentos se refiere a la informática o registros informáticos. Estamos tratando de proteger los datos sensibles —en términos informáticos— fundamentalmente aquellos que se refieren a raza, religión, filiación política, costumbres sexuales, es decir a los datos que hacen a la intimidad del ser humano.

Cuando nos remitimos a los registros, así como hablamos de banco de datos, también nos referimos a la invasión que se puede hacer solamente por medio de la informática y de la tecnología, por ejemplo a partir de un perfil completo de una persona, en el caso de las tarjetas de crédito. Esto demuestra el mal uso de esos datos. No creo que un registro cualquiera que implique una consecuencia jurídica, anotación o descripción, sea sujeto pasivo porque la persona ya tiene defensas judiciales y procesales de diversa índole en esos casos.

El *hábeas data* apunta fundamentalmente a la protección del derecho a la intimidad, a los datos sensibles de la persona humana. Mi observación al artículo sería mayor, pero



## Convención Nacional Constituyente

comprendo que no podemos hacer una transformación tan importante en este momento. Al hablar de registros estamos refiriéndonos a registros informáticos o informatizados o automatizados.

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

Sr. CULLEN.— Acerca de este tema voy a hacer dos observaciones que ya hice llegar por escrito a la comisión.

En primer lugar, teniendo en cuenta lo que dijo el señor convencional Cavagna Martínez y lo que sostuvieron otros señores convencionales, cuando se trata de personas privadas luego de "...proveer informes...", habría que agregar: "...de uso público...", para evitar que a través de este recurso pudiera peligrosamente existir algún riesgo para el secreto profesional de abogados, contadores, etcétera. En una palabra, propongo que quede así: "...o los privados destinados a proveer informes de uso público..."

La segunda reflexión es que donde dice: "...y en caso de falsedad o discriminación, para exigir la supresión, rectificación...", debería agregarse "confidencialidad", porque también la confidencialidad es otro aspecto que requiere protección en una acción de esta naturaleza. Así lo destaca toda la doctrina. Esto es especialmente aplicable en el caso del SIDA, donde hay una regulación legal que protege la confidencialidad. Los profesores que he citado anteriormente, doctores Sagüés y Puchinelli, me han enviado dos trabajos, cuya inserción solicité anteriormente, donde destacan la necesidad de completar el artículo con esta palabra.

Sintetizando, las reformas que propongo son agregar la expresión "de uso público" a los informes privados y la palabra "confidencialidad" como una exigencia de que el dato no sea público. No hay una modificación de datos.

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

Sr. CORACH.— Nuevamente, solicito un breve cuarto intermedio para poder compatibilizar las distintas propuestas.

Sr. PRESIDENTE.— Si hay asentimiento, se procederá en consecuencia.

—*Asentimiento.*

Sr. PRESIDENTE.— Invito al cuerpo a pasar a un breve cuarto intermedio en las bancas.

—*Son las 20 y 22.*

—*A las 20 y 35:*

Sr. PRESIDENTE.— Continúa la sesión.

Tiene la palabra el señor convencional por la Capital.

## Convención Nacional Constituyente

Sr. CORACH.— Señor presidente: después de las numerosas consultas realizadas, finalmente hemos acordado aceptar la sugerencia del señor convencional Cullen. La parte pertinente del tercer párrafo quedaría redactada de la siguiente manera: "y en caso de falsedad o discriminación, para exigir la supresión, rectificación, confidencialidad..." —este es el término que agregamos— "...o actualización de aquéllos." El resto del párrafo queda exactamente igual que como estaba redactado. (*Aplausos*)

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

Sr. HITTERS.— Señor presidente: con respecto a la propuesta que se formuló de modificar el texto del tercer párrafo y que en lugar de comenzar con "Toda persona" empiece con "Todo ciudadano", debo decir que es totalmente discriminatoria, ya que con ello impediríamos a cualquier extranjero afectado que tenga legitimación activa para poder iniciar la acción que estamos regulando.

Por lo expuesto, sostengo que de ninguna manera debe cambiarse el término "persona" por "ciudadano".

Sr. PRESIDENTE.— De todos modos, dado que por parte de la comisión no se ha hecho referencia a esa modificación, debe entenderse que ha sido rechazada.

Tiene la palabra la señora convencional por Santa Cruz.

Sra. LUCERO.— Señor presidente: es sólo a los efectos de señalar que para una correcta redacción correspondería eliminar el punto y coma luego de la palabra "informes", ya que en un buen castellano no se debe colocar coma ni punto y coma antes de la conjunción "y".

Sr. PRESIDENTE.— La Presidencia señala que en el momento en que la Comisión de Redacción presente el ordenamiento de los textos nuevos, lo hará con todas las correcciones de sintaxis o gramaticales que correspondan.

Tiene la palabra el señor convencional por Córdoba.

Sr. ORTIZ PELLEGRINI.— Señor presidente: la observación central que pensaba hacer la omitiré porque los señores convencionales que están a mi lado me han dicho que es muy reaccionaria. (*Risas*)

Me ha quedado, pues, una sola para hacer, y aunque parezca de Perogrullo creo que es importante señalarla.

Todo esto supone una acción ante el juez, es decir que es éste quien reclama los datos. Si bien esto está implícito en el texto propuesto vale la pena así expresarlo. No se trata de una acción directa de alguien que va a gestionar datos al registro sino que es —reitero— una acción ante el juez.

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

## Convención Nacional Constituyente

Sr. ARIAS.— Señor presidente: frente a la existencia en un diario serio, responsable y de gran circulación, de un editorial que califica como desatino la proposición que en aquel momento se estaba formulando en cuanto a la incorporación del *hábeas data* a la Constitución, quiero dejar en claro que tal como resulta del propio texto no estamos con ello avanzando con sentido arbitrario en la modificación de nuestra norma fundamental sino incorporando una garantía para la dignidad personal que tiene que ver con el adelanto tecnológico, es decir, con toda la manipulación que se pueda hacer en los bancos de datos sobre el ser humano. La distinción que se hace respecto de estos datos es entre aquellos de carácter general, que sirven para la elaboración de estadísticas, y los nominativos, que son sensibles o bien revisten un carácter de uso generalizado.

En consecuencia, simplemente queremos poner de manifiesto que cuando la norma habla de "bancos de datos públicos, o privados..." está refiriéndose al tratamiento automatizado de datos de carácter personal. Es decir que está de por medio ese instrumento de uso permanente y tan extendido en nuestra sociedad que es la computadora y la eventualidad de que el entrecruzamiento de su información pueda ser utilizada en perjuicio de la privacidad de los sujetos de derecho. Más aún, en el último proyecto de modificaciones al Código Civil hay normas expresas que tienden a la protección de ese derecho.

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

Sr. CORACH.— Señor presidente: vamos a aceptar la supresión del punto y coma que solicitara la señora convencional Lucero, dejando una coma luego de la expresión "o los privados destinados a proveer informes". (*Aplausos*)

Sr. PRESIDENTE.— Según creí entender, la señora convencional señaló que no corresponde ni coma ni punto y coma.

Sr. CORACH.— No vamos a discutir por una coma, pero creemos que corresponde una coma.

Sr. PRESIDENTE.— Se va a votar el párrafo tercero con las modificaciones aceptadas por la comisión conforme lo manifestó el señor convencional Corach.

—*Se practica la votación.*<sup>1</sup>

Sr. PRESIDENTE.— Los señores convencionales Estévez Boero, Giacosa, Jaroslavsky y Llano no figuran en el tablero de votación porque están ausentes.

Por 201 votos por la afirmativa contra 12 por la negativa queda aprobado el párrafo tercero. (*Aplausos*)

En consideración el párrafo cuarto, sobre el cual la comisión no tiene ninguna

---

<sup>1</sup> Ver el Apéndice.

## Convención Nacional Constituyente

modificación prevista.

Tiene la palabra el señor convencional por Buenos Aires.

Sr. TORRES MOLINA.— Señor presidente: en primer lugar propongo que la expresión "libertad física" se sustituya por "libertad ambulatoria", porque este es el término que utiliza la doctrina al referirse al bien jurídico tutelado en el caso del *hábeas corpus*.

En segundo término, solicito que luego de la expresión "desaparición forzada de personas" se agregue "o de detención por averiguación de antecedentes", tema que fundé en la última reunión del viernes.

En tercer lugar, solicito que por razones gramaticales se sustituya donde dice "...o por cualquiera..." por la expresión "...o por cualquier persona...".

Finalmente, pido que a partir de donde dice "...la acción de *hábeas corpus* podrá ser interpuesta..." y hasta el final del párrafo se reemplace por la siguiente redacción: "...la acción de *hábeas corpus* podrá ser interpuesta por el afectado o por cualquier persona en su favor ante un juez letrado, nacional o provincial, sin distinción de fueros o instancias, o aun que integre un tribunal colegiado, quien resolverá dentro de las 24 horas, aun durante la vigencia del estado de sitio."

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

Sra. ROULET.— La comisión no acepta ninguna modificación, señor presidente.

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

Sr. BARCESAT.— Señor presidente: lo voy a tranquilizar doblemente. No voy a pedir ninguna modificación y sí voy a cumplir el compromiso —que podríamos llamar de honor— que he asumido con compañeros del bloque Justicialista. He de mencionar el esfuerzo que hicieron —que nos demoró un debate hasta las tres de la mañana— para acordar la incorporación de la desaparición forzada de personas como hipótesis habilitante del *hábeas corpus*. Cumpló así en reconocer el esfuerzo de los señores convencionales Valdés y Ciaurro, y con esto creo que rendimos un homenaje a esa pelea por el consenso y a esa búsqueda por la unidad. Esto debíamos manifestarlo y ellos me pidieron que así lo hiciera. (*Aplausos*)

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

Sr. CAFIERO (J.P.).— Señor presidente: solicito a la comisión que tenga a bien receptar un supuesto de declaración de inconstitucionalidad. Quizá la mejor redacción sea la que en su momento propuso el señor convencional Iturraspe. El último punto del primer párrafo dice: "En el caso, el juez podrá declarar la inconstitucionalidad de la norma en que se funde el acto u omisión lesiva." Esta proposición debería ser separada del primer párrafo para constituir uno nuevo que contemple en todos los casos, es decir, para el amparo, el *hábeas data* y el *hábeas corpus*, que el juez puede declarar la inconstitucionalidad de la norma en que se funde el acto o la omisión lesiva. De esa manera quedaría cubierta la declaración de

## Convención Nacional Constituyente

inconstitucionalidad para todos los supuestos que acabamos de examinar. Deberíamos entonces reformular en ese sentido la redacción y mantener el sistema que actualmente tiene la ley, que habilita esta declaración de inconstitucionalidad.

En el caso de que fuera aceptado este criterio propongo que en el párrafo que ahora estamos tratando, luego de donde dice "...la acción de *hábeas corpus*..." se agregue "o amparo de la libertad". Con estos dos términos que estamos proponiendo quedaría receptada la posibilidad de la declaración de inconstitucionalidad.

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

Sra. ROULET.— Señor presidente: el tema ya había sido analizado con anterioridad y se mantiene el texto propuesto en el informe que está en consideración.

Sr. PRESIDENTE.— Si no se hace uso de la palabra, se va a votar el último párrafo sin ninguna modificación.

—*Se practica la votación.*<sup>1</sup>

Sr. PRESIDENTE.— Al momento de practicarse la votación no estaban presentes los señores convencionales Achem, Giacosa, Jaroslavsky y Muruzabal.

Corresponde que emitan su voto los señores convencionales Biazzi, Dressino, Kesselman, Mestre y Pando.

Sr. BIAZZI.— Voto por la afirmativa.

Sr. DRESSINO.— Voto por la afirmativa.

Sr. KESSELMAN.— Voto por la afirmativa.

Sr. MESTRE.— Voto por la afirmativa.

Sra. PANDO.— Voto por la afirmativa.

Sr. PRESIDENTE.— Por 211 votos por la afirmativa y 2 por la negativa queda aprobado el cuarto y último párrafo. (*Aplausos*)

De esta forma, con las modificaciones que son de conocimiento de esta asamblea, ha quedado aprobado el dictamen de comisión en mayoría del Orden del Día N° 9.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Ver el Apéndice.

<sup>1</sup> Ver el Apéndice.

**DEFENSA DE LA COMPETENCIA**

*(Continuación)*

Sumario

Sr. PRESIDENTE.— Continúa la consideración del Orden del Día N° 11.

Tiene la palabra el señor convencional por Santa Fe.

Sr. CULLEN.— Señor presidente: ¿podría indicar cuántos convencionales hay anotados en la lista de oradores?

Sr. PRESIDENTE.— Hay ocho oradores. Entre ellos figura quien ejerce la Presidencia, que va a solicitar la inserción de su discurso, o sea que quedan siete.

Quiero anunciar que mañana, en el momento en que tengamos quórum, se van a considerar algunas resoluciones; el Orden del Día N° 16; las versiones taquigráficas de las reuniones 8° a 13° y que el jueves se va a poner a consideración del cuerpo la ejecución del Presupuesto, conforme lo dictamine la Comisión de Hacienda y Administración.

Tiene la palabra la señora convencional por Mendoza, bloque Partido Demócrata de Mendoza, señora Peltier.

Sra. PELTIER.— En este momento vamos a seguir con el tema habilitado...

Sr. PRESIDENTE.— Si me permite, señora convencional, vamos a esperar que se ordene un poco la sala. Ruego a quienes no son convencionales que desalojen los pasillos y a los señores convencionales que ocupen sus bancas y que respetemos a la oradora que va a comenzar su exposición. Hay una persona que está delante de la señora convencional que impide que se la vea desde la Presidencia. Le ruego que se retire.

Sra. PELTIER.— Se encuentra en tratamiento el tema habilitado por el punto M de la ley 24.309, que habla de la defensa de la competencia, del usuario y del consumidor.

Mi intervención será para apoyar el dictamen en minoría informado oportunamente por la señora convencional Ana Vega de Terrones y para adherir a la moción por ella sustentada en cuanto a la posibilidad de que producida una modificación en el dictamen de mayoría podamos votarlo afirmativamente.

Quiero señalar la sorpresa que tuvimos en la comisión cuando no se incorporó específicamente el tema de la competencia. Entendemos que se trata de un asunto muy importante, por cuanto atañe a la posibilidad de la libertad de concurrencia. Esto no está dirigido al último tramo del circuito económico, que es el consumidor, sino especialmente a los proveedores de bienes y de servicios, que tienen la obligación de producir bienes que

## Convención Nacional Constituyente

satisfagan las necesidades de los consumidores y brindar servicios que se adecuen a las necesidades de los consumidores.

Sin embargo, hemos observado que en la Comisión de Redacción estas deficiencias se han solucionado. Quizá nos hubiera gustado —en mi caso particular es así— incorporar una referencia específica garantizando la libertad económica, pero no la del individualismo liberal que habla de la libre circulación de la riqueza y de la acumulación de capital. Porque es indudable que en este siglo XX el régimen legal de esta libertad económica, donde la masificación de los productos, la mecanización de su producción y el anonimato de quienes utilizan esos productos han producido una patología en el mercado que es necesario solucionar.

En esta patología el tema que merece mayor análisis es la publicidad. Decía la doctora Kemelmager de Carlucci que la publicidad constituye uno de los núcleos básicos en torno al cual gira la economía, pues la actividad publicitaria y de promoción se constituye en el medio idóneo que facilita el funcionamiento del mercado.

Es por eso que toda la legislación referida especialmente a la publicidad y la concomitante, que son la educación del consumidor y el derecho a la información por parte del consumidor, permitiría una actualización fundamental del sistema jurídico tradicional.

Entendemos que en este tema, si hablamos de circuito económico en sus tres etapas —producción, distribución, comercialización y consumo— esta norma propuesta persigue lo siguiente: con respecto a la producción, si nos referimos a la defensa de la competencia, que también incorpora la lealtad comercial y de concurrencia, estaremos mejorando la posibilidad de que los consumidores y usuarios accedan a mejores productos y servicios.

Si hablamos de la distribución y de la comercialización, la defensa de la competencia es fundamental, así como la prevención o la protección a los usuarios y consumidores de todo tipo de monopolio.

Cuando hablamos del consumo, la norma tuitiva que pretendemos incorporar a la Constitución de nuestra Nación indudablemente se refiere a la protección de los usuarios y de los consumidores.

Nuestro país, en el marco de la Constitución de 1853/60 ha introducido algunas normas relativas a la protección del usuario y a la defensa de la competencia. Así tenemos la vieja ley 3975; la ley de marcas de fábrica, comercio y agricultura, que fue reemplazada muy posteriormente por la ley 22.362, mucho más cercana, de marcas y designaciones.

Incluso, la Constitución de 1853/60 permitió el dictado del Código Alimentario, que fue el primero que estableció preceptos destinados a la protección de la calidad de los alimentos que debía consumir la población en general.

Además, en nuestro país se sancionó el año pasado la ley de defensa del consumidor y de los usuarios. Sin embargo, hemos creído conveniente que a este instituto se le dé un rango general, porque él es el que va a establecer el camino por el que van a transitar las demás normas reglamentarias. Incluso ya existen algunas normas que deberán adecuarse a la nueva normativa constitucional.

Con respecto a los usuarios de servicios públicos ya hemos creado, por ejemplo, algunos entes reguladores. Pero, indudablemente, esto no es suficiente, por cuanto una ley del Congreso podría modificarlos.

El Partido Demócrata de Mendoza ya sostuvo la defensa del usuario y del consumidor

## Convención Nacional Constituyente

en el artículo 30 de sus bases de acción política, que fue aprobado por el máximo órgano partidario, que indica: "Se defenderá a los consumidores contra el alza oficial de los precios." En aquella época existía la implantación de precios y la regulación estatal sobre casi toda la economía, pero nosotros señalamos la defensa irrestricta de la libre iniciativa particular considerando que el hombre, la persona humana, es el fundamento, el fin y la justificación de la existencia de la propia economía.

En ese sentido, los usuarios que están en una situación de desventaja con respecto a quienes producen bienes o prestan servicios, ven agravada su situación por el accionar de determinada publicidad. Al respecto, la doctora Kemelmajer de Carlucci hablaba de publicidad persuasiva o informativa, pero señalando que en estas épocas es difícil encontrar una diferenciación, porque toda la publicidad es persuasiva. Frente a esto, que al consumidor le generan necesidades que él mismo no sabía que tenía —falsas necesidades por un interés de consumir permanentemente—, debemos dictar alguna norma que proteja a quien se encuentra en situación de desventaja.

Así como hombres de nuestro partido introdujeron en la Constitución de la provincia de Mendoza de 1916 normas sobre la protección social cuando todavía no se hablaba de ese tema, en esta época existe la necesidad de incorporar la protección de los consumidores, porque por su anonimato y por su debilidad a veces les es imposible recurrir a la Justicia para encontrar una solución a sus pretensiones.

Además —lo mencionó el señor miembro informante—, ya en la década del 60 el entonces presidente norteamericano John Kennedy hablaba de la necesidad de proteger a los usuarios y a los consumidores; especialmente a estos últimos. Luego el derecho comunitario europeo, a través de la Carta Europea de Protección de los Consumidores del Consejo de Europa de 1973 y del Programa Preliminar para una Política de Protección e Información a los Consumidores de 1975, inició un nuevo estudio y análisis sobre esta temática.

Por ello es que Stiglitz, que fue el gran doctrinario en esta materia, habla de la necesaria consolidación de esos principios y decía: "El reconocimiento de los derechos del consumidor, revestido de validez formal en virtud de su proclamación en cartas o declaraciones, tiende a mejorar el funcionamiento del mercado, corrigiendo sus deficiencias y la posición subordinada del consumidor en las relaciones personales de la empresa." Esta es la razón por la cual él le da a esta norma constitucional este sentido de validez formal. También hablaba de la necesidad de que en legislaciones coincidentes y coherentes con esta norma constitucional se estableciera la implementación de políticas programáticas e instrumentales para llegar a una verdadera defensa del usuario y del consumidor.

En este momento el derecho debe proteger y buscar un nuevo perfil humanista y solidario. Por eso creemos que es fundamental que la ley 24.240 —que está sancionada pero que por falta de reglamentación no tiene operatividad— sea reglamentada en forma urgente o que se la revea para que se ajuste a la norma constitucional que vamos a sancionar.

Quiero defender esta propuesta ante las críticas que se hacen en el sentido de que todos los doctrinarios de los derechos del usuario y del consumidor pareciera que se expiden en contra de la libertad del mercado. Al respecto, cabe recordar que en nombre del mercado se han dicho muchas cosas y se han realizado muchas acciones; pero el mercado, en definitiva, es el resultado de las relaciones entre vendedores y compradores de acuerdo con las necesidades de estos últimos. En su nombre el mercado ha sido vapuleado, y si bien hay que quitarle esa corriente individualista, según la cual sólo vale la intención o la voluntad de



## Convención Nacional Constituyente

los contratantes, quiero reseñar que la iniciativa privada es la que va a prevalecer y la que va a mejorar la posibilidad de que los bienes y servicios sean mejores.

De ahí la preocupación que tenemos para que quede en claro en la norma constitucional que no se va a proteger ni a controlar y, fundamentalmente, que no estamos reconociendo la formación de ningún monopolio natural o legal. Digo esto porque los monopolios estatales o privados tienden, tardíamente, a que el usuario y el consumidor se vean perjudicados en el ejercicio de sus plenos derechos. Por ese motivo —repito— pretendemos que la norma sea lo más clara posible.

En ese sentido, en el dictamen de minoría nos referimos a la necesidad de que los usuarios y consumidores estén protegidos de la acción de los monopolios. Por ello, esperamos que en el despacho de mayoría se elimine la frase que alude al control de los monopolios naturales o legales, o que sea corregida para referirse a la prevención de los monopolios. Planteo esta inquietud porque es de sentido común que quien puede elegir, quien puede optar por un servicio más barato y de mejor calidad y quien puede optar por comprar un producto en distintos lugares donde la libertad de concurrencia y la oferta sea cálida, seguramente va a elegir aquel bien o a solicitar la prestación de aquel servicio que se adecue a su calidad y a su dignidad de persona humana. En un monopolio, por más entes reguladores que existan, esto es de muy difícil cometido en la realidad.

Por otro lado, quiero señalar que la única manera de que todos estos derechos no sean meramente programáticos sino que puedan tener eficiencia y operatividad, no es dictando medidas de acción positiva en la Constitución, porque creo que eso está en contra de una buena técnica constitucional.

Sí creo que se deberían dictar las leyes correspondientes y fundamentalmente encarar la manera de que la cultura nos permita conocer nuestros derechos y la forma de defenderlos eficientemente. En este sentido, señalo mi total coincidencia con lo manifestado por la señora convencional Ancarani cuando aludió a la circunstancia de que esta cultura pueda ser imbuida en todo el país, y la única forma de que la educación llegue a todos es con recursos.  
*(Aplausos)*

Sr. PRESIDENTE.— Tiene la palabra la señora convencional por la Capital.

Sra. SACHS DE REPETTO.— Señor presidente: solicito la inserción de mi discurso y autorización para entregarlo mañana.

Sr. PRESIDENTE.— Se toma debida nota del pedido de inserción, que podrá efectuar mañana.

Tiene la palabra el señor convencional por la Capital.

Sr. BARCESAT.— Señor presidente: desisto de hacer uso de la palabra.

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

Sra. ROVAGNATI.— *(Lee)* Señor presidente: a lo ya expresado por la señora convencional

## Convención Nacional Constituyente

Elordi, miembro informante del bloque del MODIN, que integro, agregaré algunas palabras sobre el tema de la competencia.

La competencia bien entendida requiere de un equilibrio entre la propia contribución al mercado y un persistente esfuerzo por lograr óptima eficiencia en favor de la propia posición en el conjunto de la economía.

De esta manera, la competencia no se convierte en una lucha despiadada y desconsiderada, sino que al tener en cuenta al otro, ya sea en el mismo plano de la producción, como al destinatario de la misma, deviene en un verdadero estímulo para la eficiencia y en una comparación de eficiencias.

Pero para lograr esto es necesario establecer reglas de juego que igualen las condiciones iniciales para toda la equiparación de prestaciones y contraprestaciones, la creación de condiciones de solidaridad y la consideración del derecho ajeno, de tal manera que aquellas reglas puedan efectivizarse, lográndose el desenvolvimiento de las energías económicas y persiguiendo de ese modo, al decir de Ropke, levantar el nivel de vida y el bienestar de las masas.

Por lo tanto, la competencia significa libertad en doble sentido, entre los competidores y entre los consumidores.

Los empresarios se verán estimulados en sus iniciativas, en su creación y en su desarrollo técnico, y los consumidores podrán elegir libremente, decidiendo por cuál bien optar.

Es indudable que el impulso motorizante de la competencia son las ganancias que obtiene al implementar con creatividad empresarial aquellos procedimientos que la pongan en una ventaja comparativa y competitiva con respecto a sus similares.

Este aumento en las ganancias puede venir de la reducción del costo o del aumento del precio del bien y es aquí en donde entramos en un serio peligro si no respetamos esas reglas de juego antes mencionadas que involucran a los pares y a los consumidores.

Por lo tanto, es necesario elevar a rango constitucional la protección de los usuarios y consumidores y el respeto por las reglas de la competencia, ya que la Constitución, como principio ordenador social, debe asegurar la libertad individual y la justicia social.

Este es un aspecto de la libertad económica, pero esta libertad sólo se justifica si no se realiza a costa de terceros. De lo contrario, si se buscan en forma decidida ventajas para éstos se aplicaría lo anteriormente mencionado sobre el principio de solidaridad y consideración del derecho ajeno.

La libertad entre competidores, así como la libertad de elección de los consumidores, son características que hacen a la libertad personal y en este sentido constituyen una meta económico—política y general—política, y es legítimo que se aspire a ellas.

También es cierto que la competencia promueve el crecimiento económico. Por lo tanto, la expresión constitucional de esta temática reditúa en desarrollo, puesto que la declaración de la garantía de libertad de competencia significa garantía de crecimiento.

En su esencia, el crecimiento económico se basa en la capacidad humana de ser creativo, de concebir ideas, de imaginar las cosas en forma distinta de lo que aparece momentáneamente en el mundo.

Así, se inventan nuevos productos y nuevos procedimientos de producción, se descubren nuevas formas de organización, se desarrollan nuevas fuentes de abastecimiento.

## Convención Nacional Constituyente

Pero no es la creación de ideas lo que cuenta, sino su realización, su justa y legítima realización. A eso debe propender la incorporación al rango constitucional, a tutelar su justa y legítima realización.

Es necesario que ante la transferencia de servicios públicos de la esfera estatal a la privada se creen mecanismos de protección a los usuarios que de otro modo quedarían desprotegidos en actividades que tienden al ejercicio monopolístico u oligopólico.

Tiene que evitarse que varias empresas se pongan de acuerdo para limitar la oferta, aumentar los precios y perjudicar a los consumidores. Tiene que evitarse que algunas empresas, como sucede en la actualidad, obtengan una permanente posición monopolística en el mercado y que unas pocas empresas potentes se repartan el mercado entre sí, excluyendo la rivalidad mutua, estableciendo de común acuerdo precios elevados en perjuicio del consumidor.

Es necesario, ante el proceso de concentración empresarial frente al cual los derechos del consumidor se encuentran sin las debidas garantías, que la Constitución tutele el restablecimiento del equilibrio de las partes tanto en lo económico como en lo informativo, puesto que frente a la indefensión de los ciudadanos, en tanto consumidores de productos ofrecidos en el mercado, debe erigirse una suerte de mecanismo de protección y garantías ante fallas de calidad, leoninos contratos de adhesión, publicidad engañosa y riesgos contra la salud.

Esta defensa no es sólo un asunto económico, ya que ordenada y garantizada ejerce influencia más allá del ambiente económico, dado que al debilitar o disolver posiciones económicas también actúa contra el poder económico, contribuye a proteger la vida social frente al poder egoísta y ayuda a asegurar los poderes legítimos democráticamente controlados. Deseo reiterar el pedido que formuló la señora convencional informante de mi bloque con respecto a la incorporación en el primer párrafo del derecho de los consumidores y usuarios a una información adecuada.

Aparte del concepto de la información, queremos incorporar también el del derecho de los consumidores y usuarios a una propaganda adecuada. El párrafo quedaría redactado así: "Los consumidores y usuarios de bienes y servicios tienen derecho, en la relación de consumo, a la protección de su salud, seguridad e intereses económicos, a una información y propaganda adecuada, a la libertad de elección y a condiciones de trato equitativo y digno."

Insistimos en que la propaganda realizada a fin de promover el consumo y adquisición de determinados bienes debe ser adecuada, como la información que los consumidores deben tener sobre los bienes, puesto que de no ser así, quedaría condicionado el derecho a la libertad de elección.

También creemos conveniente agregar a "adecuada" el término "veraz" porque consideramos que el término, que había sido retirado, redondearía el concepto y la importancia que queremos dar a este punto.

Por último, adherimos a la propuesta formulada por la señora convencional Vega de Terrones en cuanto a la modificación del segundo párrafo, con relación a los monopolios naturales. (*Aplausos*)

Sr. PRESIDENTE.— Tiene la palabra el señor convencional por Río Negro.

## Convención Nacional Constituyente

Sr. PONCE DE LEON.— Señor presidente: me permitiré hacer una pequeña digresión de carácter histórico institucional.

Todos tenemos algún tema fijo. Así como el ingeniero Alsogaray, siempre que habla se refiere a economía, yo hablo del Estado. Hay un libro de reciente edición, que se llama *La sociedad poscapitalista*, cuyo autor es Peter Drucker, que de alguna manera marca los períodos de grandes cambios en la sociedad y, a la vez, señala el período que la lleva a ser consciente de ese cambio.

Se trata de una perspectiva muy interesante, ya que el autor menciona que alrededor de la mitad del siglo XV, en 1455, se produce un cambio revolucionario, que es la aparición de la imprenta; luego de un período de alrededor de 60 años, entre 1510 y 1514, Copérnico escribe sus comentarios; en 1513, Maquiavelo escribe *El Príncipe*; entre 1510 y 1512, Miguel Angel expone sus maravillas en la Capilla Sixtina y, en la década que se inicia en 1530, la Iglesia se reencuentra a sí misma como institución y como filosofía en el Concilio de Trento.

Si tomamos esos períodos vemos que, de alguna manera, la sociedad tardó 80 años en darse cuenta de un proceso como el de la imprenta móvil, que cambiaría la cultura y el saber de su tiempo. Tanto lo cambió que, a partir de allí, los monasterios dejaron de ser los centros de poder y comenzaron a aparecer las universidades ya casi en su concepto moderno.

No creo incurrir en un rasgo de audacia si digo que estamos en presencia de hechos mucho más recientes y que, aprovechando la experiencia histórica, debemos acortar los tiempos para hacer conscientes estos cambios fundamentales que han modificado las relaciones entre los hombres, entre las naciones y entre los Estados.

A partir de la ruptura de la bipolaridad, el Estado —aquél que en buena medida estaba impregnado de un concepto defensivo, que por esta misma razón estaba inmerso en una concepción de control total o parcial— cambia sustancialmente su mecánica y su concepción. Y no hay cambio del Estado sin un cambio en la sociedad. Pensemos que en el próximo siglo, al que ya estamos llegando, entre un sexto y un octavo de la población tendrá categoría de obrero en la concepción tradicional del obrero industrial en la que nosotros, esta generación, se ha educado.

Enfrentar una sociedad diferente, una sociedad en la que otras pautas aparecen fundamentales, es enfrentar una sociedad a la que tentativamente llamamos sociedad del saber. El Estado como órgano único y exclusivo de poder político tiende a disolverse; es este Estado de Jean Bodin, de mediados del siglo XVI, conceptualizado y desarrollado, es este Estado que nos ha ocasionado algunas peleas o discusiones amigables con algunos sectores representados en esta Convención.

De alguna manera, el nazismo y el stalinismo, vistos en su desaparición histórica, son algo así como la exacerbación, con distinto sentido ideológico, pero la exacerbación del Estado como esta organización referente única y exclusiva de poder político. Estos estados, de alguna manera se armaban como quien arma un rompecabezas: un poder ejecutivo, un poder legislativo, un poder judicial, un aparato diplomático, uno de defensa, un ejército. El Estado pierde esta condición de poder único y exclusivo a partir, prácticamente, de la terminación de la Segunda Guerra. Aún en la guerra fría encontramos elementos que significan que el Estado empieza a perder esta referencia exclusiva de poder político y, en consecuencia, de centro único y exclusivo monopólico de emisión de normas.

## Convención Nacional Constituyente

Tenemos un antecedente muy claro en nuestro gobierno peronista: la ley 14.250. Porque, en definitiva, la ley de convenciones colectivas —y hay un ex ministro de Trabajo que me mira atentamente— es la delegación a particulares, de la elaboración de normas generales y obligatorias.

Es decir que el Estado se desprende de esta capacidad de generar por sí estas normas generales obligatorias y cede a determinados grupos sociales la posibilidad de que ellos las generen. Y este proceso de delegación de funciones es creciente, dirigido a grupos internos de cada conglomerado social e, inclusive, cada vez más a grupos regionales, es decir, a grupos multinacionales o plurinacionales.

¿Qué va a quedar del Estado-nación de mediados del siglo XVI? ¿Qué es lo que va a ser realizado por instituciones autónomas dentro del Estado? ¿Cuáles son los nuevos repartos de competencias?

En mi opinión esta es nada más y nada menos que la discusión de la ciencia política en la próxima década. Vamos a discutir —estamos empezando a hacerlo— sobre el rol y las competencias del Estado.

En esa discusión aparece la sociedad con la posibilidad de cumplir funciones que antes tradicionalmente cumplía el Estado. Seguramente habrá un retorno a la responsabilidad individual que el Estado omnipotente y paternalista de alguna manera había diluido, así como también a nuevas formas de solidaridad, que suponen nuevas formas asociativas. En este contexto histórico e institucional aparecen las asociaciones de consumidores.

¿Por qué estamos hablando hoy de este tema? Lo hacemos en el marco de un Estado que cambia sus funciones y de una sociedad que redefine sus roles. En este marco es justamente donde se presenta la discusión, que supone cierto cambio en algunas concepciones, inclusive del derecho civil. Cuando nuestro derecho civil plantea el contrato lo hace a partir del acuerdo de voluntades. Es decir, la reglamentación de los contratos en nuestro derecho civil es del efecto de ellos. Sin embargo, lo que estamos planteando en esta materia son las conductas precontractuales, lo cual también es profundamente novedoso en el derecho.

El señor miembro informante nos ha ilustrado con una exposición brillante y docente sobre los derechos sustantivos del consumidor, uno de los cuales es el derecho a la información. Se trata de un derecho sustantivo justamente porque estamos hablando de una situación precontractual donde la información juega un papel central en la toma de decisiones que va a transformar al proveedor en proveedor y al consumidor en consumidor.

En un mundo superconectado y superinformado se centra el derecho a la información, que es uno de los derechos sustantivos del consumidor y que debe ser suficiente, es decir, abarcar la universalidad de características de cada producto o servicio.

Esto lo hemos visto inclusive con algún grado de tragedia y dramáticamente —dado que se trata de objetos destinados a los niños— en los juguetes y lápices de colores, donde el colorido y la maleabilidad incluyen elementos altamente tóxicos, con lo cual en algunas oportunidades se ha perjudicado a los usuarios, que en este caso —reitero— son los niños.

Entonces, el bagaje de información, incluyendo las características del material de los objetos, también forma parte de la intención y voluntad del consumidor de adquirir determinado producto.

Los consumidores no son una clase social. La característica del consumo recorre

## Convención Nacional Constituyente

verticalmente todos los sectores sociales. Por ello, la información requiere también de determinados códigos y claves que son accesibles a un sector social y no a otros en ciertas oportunidades. A su vez, para otro sector social debemos establecer códigos que hagan que la información también les sea útil a ellos.

Concretamente, la información, además de adecuada tiene que ser veraz.

Voy a recordar un pedido que han hecho muchos señores convencionales que me han precedido en el uso de la palabra —de cada dos de ellos, por lo menos uno—, en el sentido de que en el dictamen de la Comisión de Redacción no aparece lo referido a la información adecuada y veraz que aparecía en el dictamen de la Comisión de Nuevos Derechos y Garantías. Digo esto porque me parece que no se trata de una cuestión de redacción sino que de alguna manera afecta la política constitucional de la norma. Considero que es importante señalar que la veracidad y la verdad en la información es una norma protectora para quien más merece la protección, es decir para quien no tiene revancha en el consumo, no puede equivocarse ni comprar un producto alternativo, para aquel que su magro presupuesto solamente le permite comprar una sola vez y tiene un margen de error y de libertad mucho menor, como consecuencia de lo cual debe ser mucho más protegido.

Justamente es a los consumidores de menos poder de consumo y menor poder adquisitivo a quienes favorece y protege la información veraz como paso previo a la decisión del consumo. De esto estamos hablando. Algunos viejos amigos pensaron que cuando hablamos de información lo hacemos como objeto de consumo pero no es así ya que estamos hablando de información como paso previo a la formación de la voluntad que va a concluir en el consumo. Estamos hablando de dos informaciones diferentes. No hablamos de la información del periodismo sino de la que ilumina la conciencia del consumidor para realizar el acto del consumo.

Sr. PRESIDENTE.— Señor convencional: su tiempo de exposición ha vencido.

Sr. PONCE DE LEON.— Solicito algunos minutos más para concluir.

—*Asentimiento.*

Sr. PRESIDENTE.— Hay un asentimiento espontáneo para que pueda redondear su exposición, señor convencional.

Sr. PONCE DE LEON.— Decía que la información debe ser veraz.

Una señora convencional dijo que la verdad se había caído en algún rincón de la Convención. No creo que sea así. Estoy seguro de que la veracidad y la expresión adecuada y veraz va a aparecer finalmente en el texto constitucional porque aunque a algunos no les guste, esta Convención Constituyente legisla sin presiones, aun de los que hacen de la información no un elemento de consumo sino de presión institucional y política. (*Aplausos*) Gabriel Stiglitz, citando a Filippo Rainieri, en "La responsabilidad de la falsa información", un artículo publicado en el 76, en Milán, transgrede el principio de *nemen laedere* que es el que nos obliga a cesar nuestra pretensión cuando comienza el derecho ajeno.

## Convención Nacional Constituyente

Esta información que defendemos es la información como herramienta de la verdad. Y esta Convención tiene que hacer de este asunto una cuestión central.

Esta era la Convención de los "levantamos". Cuando votamos el tema de la defensa de la democracia, la defensa del pueblo, la defensa de la ecología, los partidos políticos, la reivindicación de los derechos de las diferentes etnias, el recurso de amparo, el *hábeas corpus* y el *hábeas data*, y ahora los derecho del usuario, del consumidor y de la libre competencia, esta Convención no es la Convención del amén. Es una Convención que legisla; y legisla con la verdad, que es la misma que queremos para nuestros compatriotas consumidores. (*Aplausos. Varios señores convencionales rodean y felicitan al orador.*)

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

Sr. MONTES DE OCA.— Señor presidente: realmente, yo también estoy sorprendido por la falta de importancia que en el dictamen de mayoría y de la Comisión de Redacción tuvo el tema de la competencia.

La cuestión relativa a la competencia fue habilitado como un asunto central separado del tema del usuario y del consumidor. El señor convencional Alsogaray, hace un rato, se felicitaba de que el tema no hubiera sido tratado; y yo lo lamento. Me parece que es un tema central y que tiene que ver con el diseño de la economía del futuro del país.

No creo que la Constitución de 1853 haya sido absolutamente liberal. Sólo haría falta leer el inciso 12, artículo 67, donde dice "Reglar el comercio marítimo y terrestre ...", continuando más adelante "regulando situaciones de mercado".

Entonces, opino que se ha cometido una omisión con el tema de la competencia. Considero que esto es corregible, si no sólo decimos "defender la competencia", que tiene que ver con al mantenimiento de un *status quo*, sino "promover la competencia". Y promover la competencia significa, señor presidente, alentar el acceso de nuevas empresas al mercado, de manera tal que puedan competir con las preexistentes.

Pienso que esta es una función indelegable del Estado. Habitualmente —y esta no es una suposición— el 70 por ciento del trabajo de la Argentina está en manos de pequeñas y medianas empresas; el 70 por ciento del trabajo de la Argentina está en manos de empresas a las que les resulta muy difícil acceder a niveles de competencia cuando el mercado está manejado por grandes grupos económicos o por grandes intereses corporativos. En estas circunstancias, creo que promover la competencia es algo central en el eje de lo que debe ser una política económica; de lo que debe ser el desarrollo del país futuro.

Ahora bien, terminado esto de la competencia, quiero pasar un poco al tema del usuario.

El usuario es, en realidad, una víctima. Esta política de privatizaciones en realidad no ha privatizado nada. Ha creado quioscos monopólicos: uno o dos quioscos para el teléfono; ocho o nueve quioscos para las rutas; tres o cuatro quioscos para los distintos puertos. En definitiva, ha consolidado monopolios en manos privadas. Y ha consolidado monopolios sin tener en cuenta la relación costo—beneficio que ese monopolio tiene respecto del agente contractual necesario que es el usuario.

Cuando se contrata un servicio público se tienen evidentemente tres actores: el actor del concesionario —que en este caso es el gobierno nacional—, el actor del concesionario —

## Convención Nacional Constituyente

que en este caso es la empresa privada—, y el actor necesario del usuario. Y el actor necesario del usuario no ha sido tenido en cuenta.

Podría poner muchos ejemplos respecto de cómo ha sido tomado el actor necesario del usuario. Basta uno: en el caso de los teléfonos, es notorio —todas las empresas lo hacen así— que cuando debe establecerse una comunicación con el exterior, es preferible que desde afuera llamen a Buenos Aires porque, de lo contrario, resulta cuatro veces más caro. Esto, evidentemente, está dejando a la vista que los quioscos monopólicos de los teléfonos cobran tarifas que están por encima de los servicios que prestan, porque si no una empresa extranjera no podría prestarlos por la cuarta parte.

Hay un estudio en materia de peajes del Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos que conozco muy bien, según el cual no hay absolutamente ni una ruta en el país que tenga un beneficio mayor que la tarifa. Si ustedes quieren, puedo hacerles llegar el estudio del propio Ministerio de Economía donde el promedio general de las rutas del país encarecen en un 50 por ciento el beneficio que reciben.

Para ser más claro: si al recorrer 100 kilómetros, por el mejor estado de la ruta, por el ahorro de tiempo, por el ahorro de combustible, por el ahorro de cubiertas, etcétera, ahorro un peso, y con el sistema actual de peaje me están cobrando 1,5 pesos, en realidad me están castigando con cincuenta centavos. Y castigar el transporte de la economía, castigar el movimiento de la economía nacional es, efectivamente, castigar la economía nacional; es aumentar el costo argentino; es aguantar la ineficiencia; y es efectivamente encarecer el costo de vida.

Además, el otro día nos hemos pasado horas debatiendo largo y tendido sobre el federalismo, y ahora estamos con este sistema encareciendo exactamente aquello que el otro día tan voluminosamente defendimos cuando hablamos del desarrollo de las economías regionales.

Creo que estamos en presencia de dos omisiones importantes en el dictamen de mayoría: por un lado, la no promoción de la competencia; y por el otro, el no establecimiento de una norma constitucional que obligue al precio justo de las tarifas de aquellos servicios públicos que están concesionados en forma monopólica a empresas privadas. Estos dos conceptos son realmente muy importantes.

En cuanto al mercado: el mercado no lo puede todo. El mercado no lo puede todo porque el mercado no es el producto de la lucha de iguales; es el producto de la lucha de desiguales. Y el producto de la lucha de desiguales evidentemente tiene que generar inequidades; y las inequidades deben ser corregidas por el Estado; no pueden ser corregidas por quien genera las inequidades.

En esta medida, me parece que también debió incorporarse a la norma alguna cláusula que tuviera que ver con que la garantía de la competencia y del buen servicio, se relacione con la garantía de que el usuario reciba el precio justo, la buena información y la participación.

De los organismos de control que se han establecido en el país me parece que es un poco complicado hablar. Voy a dar un ejemplo: los accesos a la Capital fueron concesionados hace poco. El funcionario que dirigió la privatización, coordinó con las empresas el proyecto de privatización; por supuesto, intervino en la adjudicación de la licitación. Hoy, es el que dirige el sistema de control; es el mismo funcionario.



## Convención Nacional Constituyente

Evidentemente, para una persona que ha pasado por las tres etapas de la privatización, esto reviste un negocio importante.

Me parece que debemos corregir la norma para promover la competencia y establecer un precio justo. De alguna manera, tenemos que cambiar una filosofía que cree que el usuario paga todo. El usuario no paga absolutamente nada, sino que lo paga la economía general del país.

Cuando se dice que la ruta la paga el que la usa, se está cometiendo un error, porque si la ruta es utilizada por quien transporta trigo, la ruta la va a pagar indirectamente el que come el pan.

Si todos estos sistemas no hacen más que encarecer la vida económica argentina, estamos en presencia de un gran negocio prebendario para algunos grupos económicos que se han quedado con algunas partes de esto que antes denominaba como los grandes quioscos monopólicos.

Por eso creo que está mal aplicado el término de "monopolios naturales y legales", porque no deben existir los monopolios: ni los naturales ni los legales. Además, no conozco ningún monopolio natural, salvo el aire. Y los monopolios legales, que efectivamente existen, deben ser eliminados y no ser sostenidos en una norma constitucional.

Esto es todo lo que tenía que decir, pero el hecho de no haber tratado en la comisión respectiva —con un importante debate— la cláusula de la competencia, ha suscitado que en este debate en general varios señores convencionales hayamos hecho mención al tema de la falta de aplicación de normas claras de competencia, para generar un mercado del cual no dependamos, sino que lo podamos ir creando entre todos: nosotros y los oferentes. (*Aplausos*)

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

Sr. LÓPEZ de ZAVALÍA.— Señor presidente: dado lo avanzado de la hora voy a ser breve, porque en principio no pensaba intervenir.

Sin embargo, ciertos comentarios de algunos oradores que me precedieron en el uso de la palabra me obligan a hacerlo para que por lo menos haya alguna voz discordante en algunos aspectos, a fin de que luego no se diga que los conceptos vertidos por algún orador aislado formaron parte de una interpretación unánime.

Una observación del señor convencional Cullen me ha llamado la atención, porque él —siendo un especialista en Derecho Constitucional— sostiene que estamos hablando de una institución que es defendida por los civilistas. No soy especialista en Derecho Constitucional, pero algo balbuceo de Derecho Civil. Reflexionando sobre todo esto he llegado a la conclusión de que corresponde utilizar una expresión muy cara a un gran jurista italiano —Carnellutti— en cuanto a las instituciones que han "echado panza". Y esta es una institución que ha echado panza, porque en realidad —de acuerdo con mi opinión— nace en el Derecho Comercial, con respecto a algunos artículos muy concretos: los electrodomésticos.

A la ley 24.240 ya la vemos incursionar en el Derecho Civil, porque se incluyen también las adquisiciones de inmuebles destinados a vivienda, a pesar de que hoy se la ha querido establecer dentro del Derecho Constitucional. Pero a medida que la institución va echando panza, a medida que se va generalizando, va perdiendo el contenido originario. Y, de acuerdo con la redacción que se ha dado a este artículo, me parece que prácticamente

## Convención Nacional Constituyente

queda incluida toda la contratación.

Bien observaba uno de los señores oradores que todos somos consumidores en un momento dado. Pero no olvidemos que, en reciprocidad, también todos somos proveedores, puesto que se habla en general y no se hace una distinción. No se reduce la contratación a la oferta de tipo masiva; no se habla de los proveedores con sentido empresarial; se refiere, en general, a los bienes y servicios. Y esto se relaciona con lo que también ha dicho un distinguido colega cuando sostuvo que con el derecho social se llegó a la protección de la parte económicamente débil —que era el trabajador—, y que ahora se protege a otro económicamente débil: el consumidor.

Como hay consumidores de servicios, y la palabra "servicios" tiene una amplitud genérica, cuando tenga una relación de trabajo, al ser yo el trabajador, seré el proveedor de quien me contrate, que será el consumidor de mi servicio. Además, como se generaliza tanto la fórmula, se llega al final a una afirmación como la del primer párrafo que resulta anodina, y sólo es anodina porque abarca en general a todo consumidor o usuario de bienes y servicios.

Continuando con mis reflexiones, debo decir que no entiendo mucho por qué se habla de consumidores y usuarios de bienes y servicios y luego sólo se habla de la relación de consumo. ¿En qué quedó la relación de uso?

Por otra parte, cualquier relación se establece siempre entre dos términos y aquí tan solo se está hablando del tipo de relación vinculada con el consumo, pero no de quiénes son los sujetos de la relación, lo que está faltando y que —bien o mal— está consagrado en la ley 24.240.

También se ha dicho que la ley referida fue vetada parcialmente por el Poder Ejecutivo. Es verdad. Pero, opositor como soy, tendría que criticar ese veto, y lo hago desde el punto de vista constitucional, porque se violó la Carta Magna al efectuar una promulgación parcial. El Poder Ejecutivo puede vetar parcialmente, pero no promulgar parcialmente.

Lo cierto es que todos esos señores que critican al Poder Ejecutivo en cuanto vetó, con esto no solucionan nada. Esto no remedia nada y a grandes rasgos me atrevería a decir que la ley 24.240 —en lo que subsiste luego del veto— es superior a lo que se proyecta aquí, porque va más al fondo del problema.

Se ha manifestado que la información debe ser adecuada y veraz, haciendo ver que la veracidad ha caído en una especie de precipicio en la Comisión de Redacción. Personalmente, en este caso estoy con la comisión. Nunca he creído que pueda hablarse de información adecuada si se trata de una información mendaz. O sea que en el término "adecuada" está incluida la veracidad. Pero, si quieren reiterarlo, no me opongo. El hecho de que se repitan palabras no es una cuestión que perjudique la redacción de la norma.

Un distinguido colega ha dicho que la novedad de la norma que se proyecta viene a llenar un vacío —creo que se se expresó de esta manera— del derecho civil porque esto va al período precontractual. Pero, precisamente, el período precontractual está estudiado por el derecho civil, desde que *Von Ihering* escribió su obra sobre la *culpa in contraendo*, continuando con Fayela y todos los que trataron esta cuestión, esto es cosa de todos los días en el derecho civil. Pero no creo que la norma, tal como esté redactada, se esté refiriendo al período precontractual. Por el contrario, todo lo que dice es inútil teniendo en cuenta lo dispuesto por el artículo 1198 del Código Civil, según el cual en la celebración,

## Convención Nacional Constituyente

interpretación y ejecución de los contratos las partes deben proceder con buena fe.

El concepto de buena fe es mucho más amplio, cubre más de lo que el dictamen ha contemplado. Por otra parte, me pregunto qué significa protección de la salud, seguridad, interés económico, etcétera, referidos sólo a los consumidores y usuarios, si todos tenemos derecho a ello.

Si no existiera tanta prisa por sancionar esta norma y toda esta suerte de cortina de humo que se provoca, dando lugar a pensar que algo se agrega a la legislación cuando, en realidad, ya está legislado, hubiera preferido que el tema volviera a comisión, pero como también tengo prudencia no voy a formular una moción de orden inútil ya que no hay quórum para votarla. Además, sería una actitud injusta e imprudente de mi parte que no se condice con la cortesía que nos debemos.

Por lo expuesto, dejo este tema librado a la decisión de la comisión para que repiense la redacción del primer párrafo del texto proyectado que no condice con lo que realmente se ha querido establecer.

Sr. PRESIDENTE.— En uso de las atribuciones que a la Presidencia le confiere el artículo 104 del Reglamento, invito a los señores convencionales a pasar a cuarto intermedio hasta mañana a la hora 10.

—*Son las 22 y 3.*

**Mario A. Ballester**  
Director del Cuerpo de Taquígrafos

## 4 APÉNDICE

### I

## SANCIÓN DE LA CONVENCION NACIONAL CONSTITUYENTE

### Sumario

## **HÁBEAS CORPUS Y HÁBEAS DATA**

*-El texto constitucional sancionado es el siguiente:*

LA CONVENCION NACIONAL CONSTITUYENTE,

SANCIONA :

## Convención Nacional Constituyente

Toda persona puede interponer acción expedita y rápida de amparo, siempre que no exista otro medio judicial más idóneo, contra todo acto u omisión de autoridades públicas o de particulares, que en forma actual o inminente lesione, restrinja, altere o amenace, con arbitrariedad o ilegalidad manifiesta, derechos y garantías reconocidos por esta Constitución, un tratado o una ley. En el caso, el juez podrá declarar la inconstitucionalidad de la norma en que se funde el acto u omisión lesiva.

Podrán interponer esta acción, contra cualquier forma de discriminación y en lo relativo a los derechos que protegen al ambiente, a la competencia, al usuario y al consumidor, así como a los derechos de incidencia colectiva en general, el afectado, el defensor del pueblo y las asociaciones que propendan a esos fines, registradas conforme a la ley la que determinará los requisitos y formas de su organización.

Toda persona podrá interponer esta acción para tomar conocimiento de los datos a ella referidos y de su finalidad, que consten en registros o bancos de datos públicos, o los privados destinados a proveer informes, y en caso de falsedad o discriminación, para exigir la supresión, rectificación, confidencialidad o actualización de aquéllos. No podrá afectarse el secreto de las fuentes de información periodística.

Cuando el derecho lesionado, restringido, alterado o amenazado fuera la libertad física, o en caso de agravamiento ilegítimo en la forma o condiciones de detención, o en el de desaparición forzada de personas, la acción de hábeas corpus podrá ser interpuesta por el afectado o por cualquiera en su favor y el juez resolverá de inmediato, aun durante la vigencia del estado de sitio.

## II INSERCIONES<sup>1</sup>

### Sumario

1

#### **Solicitada por el señor convencional Agud**

Acción de amparo

Señor presidente y señores convencionales:

Voy a fundar la disidencia parcial al Despacho de Mayoría en cuanto propugno la supresión del párrafo: "En el caso, el Juez podrá declarar la inconstitucionalidad de la norma en que se funde el acto en omisión lesiva".

Una de las facultades más importantes y trascendentes, es la de declarar la inconstitucionalidad de la Ley. Desde el célebre caso "Municipalidad de la Capital c/ Elortondo" (Fallos 33:162) la Corte ha sostenido: "que es elemental en nuestra organización constitucional, la atribución que tienen y el deber en que se hallan los Tribunales de Justicia, de examinar las leyes en los casos concretos que se traen a su decisión comparándolas con el texto de la Constitución para averiguar si guardan o no conformidad con esta, y abstenerse de aplicarlas si las encuentran en posición con ella, CONSTITUYENDO ESTA ATRIBUCION MODERADA, UNO DE LOS FINES SUPREMOS Y FUNDAMENTALES DEL PODER JUDICIAL NACIONAL". Esta grave declaración requiere que las cuestiones de constitucionalidad se ventilen con la amplitud del contradictorio: que las partes puedan exponer sus argumentos a favor o en contra de la constitucionalidad y que el Juez pueda valorar ambas posiciones. Además, y en virtud de la presunción de constitucionalidad de las leyes, resulta indispensable que el Ministerio Público pueda defender la constitucionalidad cuando la norma es cuestionada.

Se trata en definitiva de consolidar la seguridad jurídica. La Corte Suprema de Justicia de la Nación al resistirse a declarar la inconstitucionalidad en los procesos de Amparo, advirtió que en ciertos supuestos, dicha acción "que no permite debate suficiente en los derechos cuestionados", puede discutir medidas de contralor previstos por el Legislador, frustrando la actividad misma del Estado. El Amparo, destinado a salvaguardar los derechos Constitucionales, puede "convertirse en lo opuesto, es decir, en el desamparo del derecho de todos y cada uno ante la conducta de los que, dolosamente, dañan la economía Nacional y agravan las bases morales de la comunidad. (Fallos 249:227). La falta de debate propia del Amparo podrá acarrear, de admitirse pronunciamiento de inconstitucionalidad, la inseguridad jurídica, o aún afectar la conservación misma y el desarrollo del Estado (Ver: Néstor Pedro Sagüés, "Ley de Amparo", Bs.As, Pág.200).

---

<sup>1</sup> 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

La cuestión que estamos analizando no es pacífica en la Doctrina, en la jurisprudencia y en el Derecho Público Provincial. Por eso la analizaré en estos ámbitos.

1º) En la Doctrina amplia, Germán Bidart Campos sostiene que, fundado en el principio de supremacía constitucional, ante la colisión de normas de distintas jerarquías el magistrado "ha de preferir la superior y marginar la inferior. O sea, tiene que rechazar la que avasalla a la Constitución y denegar su aplicación". ("Régimen Legal y Jurisprudencial del Amparo", Bs.As., Editorial Ediar, 1969, pág.128).

A pesar de ello, reconoce que la cuestión requiere un mayor análisis y solo reserva la posibilidad de declarar inconstitucionalidad solo cuando se cuestionan leyes o normas generales, no así a los demás actos estatales.

En el mismo sentido, para su mayor restricción, José Luis LAZZARINI solo admite la posibilidad de declarar la inconstitucionalidad "cuando en el momento de sentenciar el Juez tenga a su disposición los elementos necesarios, caso en el cual la rapidez de la decisión no será óbice para el fallo". "Muy distinto será el supuesto especial en el cual ... fueran precisos elementos de prueba cuya presencia en el proceso trajeran aparejada la dilación, o que, de alguna forma, se desvirtuara la celeridad que Amparo requiere" ("El Juicio de Amparo", Bs.As., Ed."La Ley", 1967, pag.87/88 y 379).

De las propias palabras de este autor, seculca el reconocimiento de la improcedencia de declarar la inconstitucionalidad de la Ley en este juicio sumarísimo: si hacen falta elementos de prueba con seguridad se va a desvirtuar la celeridad del Amparo, y eso fue justamente lo que la Corte Suprema advirtió cuando fundó en el ya citado caso "Kot" la tesis restrictiva.

2º) La Corte Suprema la Justicia de la Nación ha sido renuente para admitir la declaración de inconstitucionalidad en el Juicio de Amparo, sin perjuicio de hacer lugar a la protección inmediata del derecho conculcado, pero sin pronunciar aquella declaración.

A partir del caso "Gallardo Antonio" el Procurador General de la Nación sostuvo que "con relación a la declaración de inconstitucionalidad, la vía sumarísima del Recurso de Amparo no es la más indicada para el examen de tan grave cuestión (FALLOS 242:436).

Y la Corte misma en el caso "Laperne, Pedro Alfredo" sostuvo que la demanda de Amparo no es el procedimiento adecuado para discutir la validez constitucional de disposiciones legales o reglamentarias de carácter general (FALLOS 253:17). Este criterio fue reiterado en la causa "Aserradero Cliper S.R.L." y luego en "Luminarias S.A. (La Ley, Tomo 115, pág.716) también lo recordó.

Solo en el caso "Outon, Carlos.J y Otros" (FALLOS 267:215) la Corte atemperó este criterio agregando que debía considerarse esa regla (como principio), pero luego in - re: "Editora Popular Diario El Mundo: (FALLOS 289:167 y 244:471) la Corte exigió la necesidad de plantear previamente la declaración de inconstitucionalidad del art.2 inc.d) de la Ley 16.986, como paso previo a la declaración de inconstitucionalidad de la norma violatoria de la Constitución, motivo del Amparo.

En síntesis, señores convencionales nuestro más Alto Tribunal ha decidido y advertido constantemente sobre la necesidad de que los Jueces se abstengan de efectuar una declaración tan trascendente en la vía excepcional y sumarísima del Amparo.

3º) Este mismo criterio ha sido receptado en el Derecho Público Provincial.

Así la Constitución de la Provincia de Córdoba en su art.48 dispone: "Siempre que en forma actual o inminente, se restrinjan, altere, amenacen o lesionen, con arbitrariedad o ilegalidad manifiesta, derechos o garantías reconocidos por esta Constitución o por la Constitución Nacional y no exista otra vía pronta y eficaz para evitar un grave daño, la persona afectada podrá pedir el Amparo a los Jueces en la forma que determine la Ley".

Nada dice la norma creativa del Amparo sobre la posibilidad de declarar la inconstitucionalidad de una Ley, y por eso, la Ley 4915 art.2 inc.a) prohíbe tal declaración. En el mismo sentido: Corrientes Ley 2903 art.2º, Mendoza Decreto Ley 2589/75 art.5º, Misiones Ley 388 art.2º, Salta Ley 5180 art.2º y Santa Cruz Ley 1186 art.3º, entre otras.

Señor presidente, en defensa de la seguridad jurídica y sin que ello implique de modo alguno desconocer o cercenar la efectividad del Amparo, solicito que tratándose en particular el segundo párrafo del Despacho, se suprima la última parte de dicho párrafo donde dice: "En el caso el Juez podrá declarar la inconstitucionalidad de la norma en que se funde el acto u omisión lesiva".

Habremos cotribuído así al perfeccionamiento de tan noble Instituto.

## Convención Nacional Constituyente

Amparo, habeas corpus y habeas data

Señor presidente:

Quiero referirme a uno de los aspectos tal vez más relevantes del despacho sobre recurso de hábeas corpus y amparo, y es el de la inclusión de la figura de la desaparición forzada de personas como uno de los supuestos de admisibilidad de este recurso.-

Es, lamentablemente, en nuestro país donde la desaparición forzada de personas irrumpe en forma sistematizada como mecanismo sofisticado de represión y persecución política. La lucha por los derechos humanos en nuestro país, durante la dictadura militar, y aún en el proceso de transición democrática, frente a los tribunales nacionales como ante los organismos supranacionales, han influido en el Derecho Internacional Público. Lo que originariamente se dió en llamar "Grupo de Trabajo contra la Desaparición Forzada de Personas en Argentina", al que luego se le suprimió la referencia a nuestro país, en el marco de la Comisión de Derechos Humanos de Naciones Unidas, junto con el trabajo de éste y otros grupos en el marco interamericano, elaboró sobre la base de la terrible experiencia de nuestro país, La Convención Internacional contra la Desaparición Forzada de Personas.-

Hago estas referencias para resaltar que, el otorgamiento de rango constitucional de los Tratados de Derechos Humanos votado por esta Honorable Convención y la inclusión del instituto del Hábeas Corpus incluyendo la desaparición forzada de personas, aún durante el estado de sitio, no es ni puede ser para la Argentina solamente lo que podríamos denominar la "modernización" de la norma. El impacto simbólico que la norma constitucional necesariamente implica, y esta reforma, es de ruptura del discurso jurídico antecedente, en un nuevo discurso, enmarcado e implicado en la "ética de los derechos humanos". Así lo interpretamos desde el Bloque del Frente Grande, y así creemos lo interpretan otros convencionales que han trabajado en la elaboración del nuevo texto constitucional. Es, por otra parte, mandato expreso del poder constituyente al poder constituido.

Y esta ética de los derechos humanos marca una diferencia casi de esencia con la defensa de los derechos subjetivos desde el liberalismo tradicional. A la ética de los Derechos Humanos subordinamos las normas jurídicas, pero también la política, y la forma de ejercer el poder. Es una nueva mirada que por un lado pretende la mayor eficacia de la norma, esto es consagrar el derecho, pero además garantizar desde el Estado, su efectiva realización y su protección en caso de violación, mediante mecanismos rápidos de resolución.-

Esta claro que esta reforma no implica mecánicamente la realización de estos objetivos, y tendremos que explicar muy bien a la sociedad que no se le pretende dar letra por un lado mientras por el otro se le recorta cada vez más, las reales posibilidades de desarrollar una vida digna, en consonancia con todos los derechos consagrados. También habremos de explicar que se pretende remediar el divorcio endémico entre derecho y realidad, otorgando operatividad y mecanismos de protección. La sociedad civil puede petitionar, y ahora puede además demandar, accionar contra el poder constituido. Pretendemos la efectividad y eficacia de las normas que hemos conjuntamente diseñado para favorecer, en lo que atañe a la labor de esta Convención, el bienestar del Pueblo, intentando darle a esta democracia política un marcado contenido social.

### 3

#### **Solicitada por la señora convencional Arellano**

Acción de amparo y habeas corpus

Señor presidente:

Ya hemos tenido oportunidad de expresar en esta Honorable Convención Constituyente, en relación a otros temas, que en la evolución del derecho constitucional, podemos registrar etapas que van desde la organización jurídica misma del Estado mediante un texto; luego la incorporación de los avances de constitucionalismo social; y, últimamente el perfeccionamiento de las instituciones, la descentralización y correcta distribución de las competencias en el caso de los estados federales, y la mayor democratización de los sistemas de elección y de gobierno, y la consagración de nuevos órganos y procedimientos de contralor constitucional y legal.

En ese marco, asistimos a la inclusión expresa en la Carta Magna del Amparo, el Habeas Corpus y el Habeas Data. Es que al decir de Germán Bidart Campos: "en la compleja trama de relaciones que vinculan a los hombres dentro del Estado moderno, el interés por la declaración solemne de sus derechos y prerrogativas en fórmulas más o menos perfectas ha cedido al de asegurar prácticamente su vigencia. Hoy es más importante conseguir que esos derechos tengan eficacia y vigor en el orden de la realidad, que definirlos por escrito en catálogos o tablas constitucionales. En suma, la vida va desplazando el racionalismo excesivo, centrando como punto principal de la política el de la vigencia del derecho, y no su expresión gramatical".

## Convención Nacional Constituyente

Sin procedimientos eficaces y expeditivos a los cuales recurrir, Señor Presidente, de nada sirven los claros textos constitucionales y legales que reconocen o crean derechos y garantías. Cuando estos son infringidos por actos u omisiones de los poderes constituidos o aún por particulares, las personas que sufren menoscabo o creen padecerlo, deben contar con remedios rápidos y eficaces que posibiliten como se ha sostenido " la tutela jurisdiccional en el momento en el que se la reclama y en la forma que su pretensión requiere. No después ni de otra manera".

El Amparo en nuestro país fue creado por imperio de pretoriana jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación a partir del histórico caso " Siri" en 1957. En efecto, con tal pronunciamiento el máximo tribunal habilitó la vía de un remedio sumarísimo para la protección de derechos afectados o amenazados distintos de la libertad física . Así las cosas, al poco tiempo de aquel señero fallo, la misma Corte en el caso "Kot" expandió la posibilidad de proteger los derechos constitucionales ante actos u omisiones lesivos, no sólo provenientes de la Administración Pública . sino también de particulares. En suma , no interesa pues, de donde proviene el ataque, interesa la tuición expeditiva de los derechos y garantías antes que detenerse en el sujeto que los vulnera.

El primer párrafo de este nuevo artículo, viene a receptar constitucionalmente la tesis amplia respecto de admitir, a través de la acción de amparo , la protección de todos los derechos y garantías reconocidos, no sólo los enumerados inmediata o directamente en la Carta Magna, sino también los mediata e indirectamente enunciados en ella, los contemplados en tratados y en leyes.

También este mismo párrafo posibilitará que el Poder Judicial declare la inconstitucionalidad de una norma mediante el acogimiento de la Acción de Amparo. Al respecto, debido a la sumariedad , se sostenía en algunos rincones de la jurisprudencia, que no era adecuado declarar la inconstitucionalidad. Ello Señor Presidente, queda debidamente aclarado con el nuevo texto.

La constitucionalización del Amparo en la forma prevista otorga amplia legitimación a una figura nueva que esta Honorable Convención ha incorporado ya. Nos referimos a la facultad del Defensor del Pueblo para incoar esta acción en aras de proteger los intereses de toda o parte de la comunidad, en el caso de actos u omisiones de las autoridades públicas o particulares que lesionen, restringan, alteren o amenacen los llamados derechos de tercera generación, derechos difusos o de incidencia colectiva.

Así, en circunstancias en que los habitantes puedan verse afectados por un accionar actual o potencialmente lesivo con trascendencia de la propia esfera individual del afectado, el Defensor del Pueblo y determinadas asociaciones intermedias estarán legitimadas procesalmente para interponer la acción de Amparo ante discriminaciones arbitrarias, la degradación del medio ambiente y los recursos naturales, frente a los abusos y deslealtades que existen en actividades que tienden a un ejercicio monopólico u oligopólico en la producción y comercialización de bienes y servicios.

Por otro lado y a la luz de nuestras propias experiencias históricas, la consagración del status constitucional del Habeas Corpus y el Habeas Data, representa sin lugar a dudas un avance trascendental en el derecho público argentino.

El tercer párrafo alude a un ámbito de derechos personales en el marco de una realidad donde la acumulación de información y su manipulación han generado amenazas y daños tremendos a las personas y a sus derechos. Estamos en presencia de una acción destinada a proteger el derecho a la privacidad, a la intimidad, derecho contemplado en el artículo 19 de la Constitución Nacional. Con ello se incorpora una protección efectiva ante el avance de un fenómeno nuevo y poderoso que puede acceder al ámbito de las garantías y defensas clásicas.

Es del caso destacar que en el plano nacional, durante las IX Jornadas de Derecho Civil realizadas en Mar del Plata en el año 1984, se redactó la siguiente recomendación : " Reglamentar el uso de la informática para evitar agresiones a la vida privada, contemplando los siguientes aspectos: a) el derecho del sujeto a verificar la amplitud y el tenor de los datos recogidos; b) el de exigir y lograr la corrección y actualización de datos; c) limitación al derecho de acceso a la información a los casos en que medie un interés legítimo; d) la utilización de los datos conforme a la finalidad para la que fueron recogidos."

Esta incorporación Señor Presidente, es por demás relevante, máxime considerando las aciagas épocas del autoritarismo, en donde la inclusión de datos de personas en determinados registros podía implicar desde la incorporación en las llamadas " listas negras " con discriminaciones y atropellos consiguientes, hasta la pérdida de la libertad o la vida.

Por último, la consagración del Habeas Corpus implica recoger en la Carta Magna una añeja y excelsa institución del derecho, haciéndoselo de una manera que comprende a todas sus modalidades, al igual que modernas constituciones - como la de la República del Paraguay - es decir al habeas corpus preventivo, reparador y genérico con la sabia disposición de estar vigente aún durante la vigencia del estado de sitio.

## Convención Nacional Constituyente

### Solicitada por los señores convencionales integrantes del bloque del Frente Cívico y Social de Catamarca

Amparo, habeas corpus y habeas data

Señor presidente, señores convencionales:

El Bloque de Convencionales del Frente Cívico y Social de la provincia de Catamarca, ha sostenido en la Comisión de Nuevos Derechos y Garantías, en congruencia con su proyecto original, el siguiente despacho en minoría:

Artículo Nuevo: Toda persona, desde el momento de su concepción, que de modo actual o inminente sufra una restricción manifiestamente arbitraria o ilegal de los derechos o garantías reconocidos en esta Constitución, tratados o leyes de la Nación, distintos de la libertad física, tiene derecho al amparo judicial. Podrán interponer esta acción, para la defensa de derechos de incidencia colectiva en general, el Defensor del Pueblo, las asociaciones legalmente reconocidas que propondan a esos fines y el particular damnificado.

Todo habitante podrá acceder a cualquier información que sobre sí mismo, o sobre sus bienes y actividades, conste en registros, sean oficiales o no, e indagar sobre el uso y finalidad de los mismos, pudiendo exigir la rectificación, supresión o actualización de aquellos que afecten ilegítimamente sus derechos o fueran erróneos.

Todo habitante que de modo actual o inminente sufra una restricción manifiestamente arbitraria o ilegal de su libertad física, aún durante la vigencia del estado de sitio, tiene derecho a recurrir, por sí o por medio de otro, sin necesidad de mandato, ante cualquier juez o tribunal a fin de poner término a la restricción. Goza del mismo derecho toda persona que sufra una agravación ilegítima en las condiciones en que se cumple la privación de la libertad.

Una ley reglamentaria establecerá la forma sumarísima de hacer efectiva, aún de oficio, las presentes garantías; y si esta ley no se dictare o no estuviere vigente, los jueces arbitrarán las medidas necesarias para poner en movimiento las garantías y resolver sin dilación alguna.

La principal disidencia con el despacho de la mayoría, radica en la expresa mención del derecho subjetivo al amparo de la persona por nacer. Sin embargo, deben considerarse otros dos aspectos.

En relación a la legitimación activa para la interposición del amparo respecto de los derechos de incidencia colectiva en general, se debe señalar que el presente dictamen guarda congruencia con el dictamen de la mayoría que suscribimos con motivo de la cláusula ecológica, en el sentido de incluir entre los legitimados al particular damnificado, además de las instituciones legalmente reconocidas a esos fines y el Defensor del Pueblo.

Ciertamente nos causa alguna sorpresa los vaivenes políticos de la mayoría, que no dudó en abandonar la fórmula consensuada con otros numerosos bloques, e incluso la clara tendencia de los proyectos de texto constitucional puestos a su consideración, cuya enumeración no haremos aquí, pero que señalan la voluntad poco menos que unánime de los señores convencionales en favor de una legitimación amplísima. La sanción de un párrafo tal más parece una mordaza para el desenvolvimiento futuro de la interpretación judicial que el logro ciudadano de mayores y más extensos ámbitos de libertad.

Por otra parte, y a los fines de la inmediata operatividad de las garantías contenidas en el proyecto de reforma, se incluye, en el cuarto párrafo, una mención expresa a las potestades judiciales para poner en movimiento las mismas, aún si las necesarias leyes reglamentarias no se dictaren o no estuvieren vigentes.

Entrando de lleno en el tema del amparo de los derechos de las personas por nacer, debemos, en primer lugar, analizar la procedencia del mismo a la luz de las materias habilitadas por la Ley 24.309 para la presente reforma constitucional. En tal sentido, nos anticipamos a expresar que, conforme a la redacción propuesta, esta Convención se encuentra claramente habilitada para definir -tal es el caso- el sujeto titular del "derecho al amparo", vg. "todos los ciudadanos", "todos los habitantes", "todas las personas", etcétera.

No se trata en el presente caso de propiciar la inclusión expresa -ociosa por una parte y no habilitada en la ley 24.309, por la otra- del derecho a la vida en nuestra Constitución Nacional, sino de garantizar igual protección jurídica a todas las personas, desde el momento de su concepción en el seno materno hasta el de su muerte.

No es ajeno al conocimiento público, por otra parte, que esta Convención iba a prestar preferente atención a la incorporación constitucional de los tratados suscriptos por la República sobre materia de derechos humanos, como el llamado Pacto de San José de Costa Rica, que reconoce el derecho a la vida de las personas desde el momento de su concepción (Art. 4.1) y derecho a la igual tutela judicial y legal (Art. 24). No estamos pues, ante el caso de un tema no habilitado para su tratamiento, o no explicitado suficientemente ante la sociedad que votó la reforma. Ello no implica desconocer la magnitud y seriedad de la polémica que plantea, por ejemplo, la realidad del aborto en la Argentina, con su alarmante costo en vidas provocado por las condiciones sanitarias deficientes en que se practica, ni la importancia de los argumentos de quienes sostienen posiciones opuestas a la nuestra.

Desde el punto de vista de la ciencia, la vida humana individual comienza con la fecundación del óvulo, que constituye una nueva realidad biológica distinta de la materna, con un patrimonio cromosómico propio.



## Convención Nacional Constituyente

Existe acuerdo unánime entre los tratadistas en que nuestra Constitución reconoce, en forma implícita, el derecho a la vida (Art. 33). Es éste, sin duda alguna, el primero entre los derechos no enumerados, al punto de constituir el presupuesto lógico para el ejercicio de cualquier otro derecho, y así lo ha expresado la Corte Suprema de Justicia de la Nación en "Baricalla..." (27/01/87,LL,1987,B-311). Para Bidart Campos (Derecho Constitucional Argentino, T. I, pág. 318) "Lato sensu, todos los derechos que se consideran como integrantes del rubro derechos de la personalidad o personalísimos se hallan implícitamente incorporados en la Constitución: derecho a la vida, a la salud, a la integridad física, ética o moral, al honor, etc."

La C.S.J.N. tuvo oportunidad de referirse al derecho a la vida y de conferirle operatividad, cuando debió conciliar, en un caso de trasplante de órganos, la situación del donante con el donatario -que eran hermanos entre sí- para autorizar la ablación de un órgano del primero, que era menor de edad, a favor del segundo.

No huelga en este punto en particular remarcar que, no obstante todas las cláusulas constitucionales que declaran derechos gozan de igual rango, los derechos "en sí" no son todos iguales, porque hay unos más valiosos que otros -la vida "vale" más que la propiedad, por ejemplo-. De ahí que haya que afirmar, con el derecho judicial de la Corte, que si hay conflicto entre valores jurídicos contrapuestos, se debe preferir el de mayor jerarquía.

Sin embargo, como expondremos más adelante, resulta al menos una simplificación sostener que es el derecho a la vida de la persona por nacer el único supuesto de aplicación de la redacción que proponemos para la norma en tratamiento y es este malentendido el que oscurece el debate fundamental que debe dar esta honorable Convención.

Siguiendo con el orden de la exposición, consideramos que resulta procedente la acción de amparo para la tutela de todos los derechos reconocidos por nuestra Constitución, ya sea explícita o implícitamente, sin distinción alguna. En principio, cualquier acto que viole la dignidad humana u otro derecho constitucional, posibilita la acción de amparo, dados los demás recaudos que exige este remedio excepcional -lesión clara y cierta, falta de otros procedimientos que puedan subsanar el daño, manifiesta ilegalidad o arbitrariedad en el acto u omisión lesivo, etc.-. Pero aún para posiciones más restrictivas, que sólo admiten el amparo para la tutela de los derechos subjetivos expresamente reconocidos en la Constitución y en las leyes, la incorporación normativa de la Convención Americana de Derechos Humanos, ley 23.054, lleva a igual solución.

No nos detendremos en el presente tema, que en el pasado pudo ser una cuestión controvertida, por cuanto los dictámenes de la comisión de origen, tanto el de la mayoría como el nuestro, zanjaron expresamente la cuestión al referirse, como ámbito abarcativo de la protección jurídica del amparo, a los derechos reconocidos en la Constitución, los tratados internacionales y las leyes.

Sí hace al caso revisar el actual estado de nuestra legislación sobre la materia, análisis que arroja elementos contundentes para sostener nuestra posición. En primer el Código Civil Argentino define a las personas de existencia visible (Art. 51) como "todos los entes que presenten signos característicos de humanidad, sin distinción de calidades o accidentes", para continuar indicando que "les son permitidos todos los actos y todos los derechos que no le fueren expresamente prohibidos, independientemente de su calidad de ciudadanos y de su capacidad política" (Art. 53)

En los artículos 54 y 57 se establece la incapacidad absoluta de obrar de las personas por nacer y se designa como representantes legales de sus intereses a sus padres y, a falta o incapacidad de éstos, los curadores que se les nombre, a más de la representación promiscua del Ministerio de Menores, establecida en el artículo 59.

Siguiendo con el análisis de las normas del Código Civil, se dispone en el artículo 63 que "son personas por nacer las que no habiendo nacido están concebidas en el seno materno" aclarando el codificador en la nota correspondiente que "las personas por nacer no son personas futuras, pues ya existen en el vientre de la madre". En otro lugar de la nota, luego de analizar la legislación extranjera vigente en su época, Velez explica su apartamiento de la corriente dominante en la materia en los siguientes términos: "si los que aún no han nacido no son personas, ¿por qué las leyes penales castigan el aborto premeditado?, ¿por qué no se puede ejecutar una pena en una mujer embarazada?". Para mayor abundancia, dispone el artículo 70 "Desde la concepción en el seno materno comienza la existencia de las personas; y antes de su nacimiento pueden adquirir algunos derechos, como si ya hubiesen nacido. Estos derechos quedan irrevocablemente adquiridos si los concebidos en el seno materno nacieren con vida, aunque fuera por instantes después de estar separados de su madre".

Es obvio que el codificador se refiere aquí a los derechos civiles y no al cúmulo de derechos englobados en la denominación común de derechos humanos. Si la ley reconoce a la persona por nacer aptitud para la adquisición de "algunos" derechos civiles, ¿cómo sería posible sostener que tal sujeto pueda carecer de la protección jurídica de sus derechos fundamentales?

Por otra parte, la reciente reforma ordenada por la ley 23.264, al redefinir el concepto de patria potestad ha dispuesto que "La patria potestad es el conjunto de deberes y derechos que corresponden a los padres sobre las personas y bienes de los hijos para su protección y formación integral desde la concepción de éstos y mientras sean menores de edad y no se hallan emancipado". Todo ello nos habla a las claras de la adhesión de nuestra legislación interna a determinados conceptos y convicciones que consideramos acertados en principio y congruentes con los

## Convención Nacional Constituyente

valores morales medios de nuestra sociedad.

Si el sistema del Código Civil es suficientemente claro respecto del reconocimiento de la personalidad jurídica al no nacido, la legislación penal incluye al aborto entre los delitos contra la vida. Es sabido que el bien jurídico protegido y el monto de la sanción amenazada son criterios que nos permiten arribar a una noción respecto de la importancia relativa de determinada figura delictiva. En el caso que nos ocupa, estos parámetros nos señalan que el aborto es, para la legislación argentina, un delito grave, habiéndose receptado además de los tipos dolosos una figura preterintencional.

Que se haga en este repaso de la legislación argentina sobre protección de los derechos de las personas por nacer expresa referencia al aborto es al solo efecto de dejar anotado que el atentado contra la vida de éstas es considerado un delito y, como tal, severamente reprimido por la ley. Más adelante tendremos oportunidad de considerar si la amenaza de la sanción criminal es un medio idóneo de tutela o si, por el contrario, entorpece la solución de fondo de un grave problema social que no admite, al parecer, salidas fáciles.

Entrando en la consideración de los tratados internacionales, la Convención Americana de Derechos Humanos, Pacto de San José de Costa Rica, incorporada a nuestro derechos interno por ley 23.054 y con rango supralegal por enmienda sancionada por esta Convención, dispone en su artículo 4.1 que "Toda persona tiene derecho a que se respete su vida. Este derecho estará protegido por la ley, en general, a partir del momento de la concepción. Nadie puede ser privado de la vida arbitrariamente.", para puntualizar en el párrafo quinto del mismo artículo "No se impondrá la pena de muerte ... a las mujeres en estado de gravidez".

Respecto de la protección jurídica de los derechos reconocidos en la Convención, dispone el artículo 24: "Todas las personas son iguales ante la ley. En consecuencia, tienen derecho, sin discriminación, a igual protección de la ley", y el Art. 25 "Toda persona tiene derecho a un recurso sencillo y rápido o a cualquier otro recurso efectivo ante los jueces o tribunales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la Constitución, la ley o la presente Convención, aún cuando tal violación sea cometida por personas que actúen en ejercicio de sus funciones oficiales".

Por su parte, la Convención sobre los derechos del niño adoptada por las Naciones Unidas en la ciudad de Nueva York, año 1989, fue incorporada a nuestro orden normativo por la ley 23.849 bajo expresa declaración de la República Argentina, con respecto al artículo 1º, de entender por niño al ser humano desde el momento de la concepción y hasta los dieciocho años de edad, extendiendo así la protección legal en el ámbito de su competencia, abarcando el período de la gestación. Esta norma goza de igual carácter supralegal que el ya citado Pacto de San José de Costa Rica, estableciendo, entre otros, el principio de prevalencia del interés del menor.

De la normativa vigente surge, entonces, que la negación de tutela jurídica a las personas por nacer, como sería el caso de desconocerles la titularidad del derecho subjetivo al amparo, importaría una discriminación arbitraria e ilegal, repugnante a uno de los postulados más elementales del sistema democrático, al consagrarse una excepción carente de todo sustento jurídico al principio de igualdad ante la ley.

En otro orden de ideas, cuando la Constitución Nacional dice en su artículo 19º que "nadie está obligado a hacer lo que la ley no manda ni privado de lo que ella no prohíbe" está enunciando, en forma implícita pero clara, un tercer aspecto o faceta del mismo principio y que la doctrina ha concretado en feliz expresión: "nadie puede ser privado de lo que la ley otorga". En consecuencia, ante el menoscabo o agresión de los derechos que la ley confiere se está afectando la cláusula constitucional del artículo 19, violación claramente objetable por medio de la acción de amparo.

Una solución tal importaría, además, -y no es este un tema menor o secundario- el incumplimiento de compromisos internacionales contraídos por la República Argentina, a través de sus legítimos representantes, en los dos gobiernos constitucionales posteriores a la recuperación de la normalidad institucional del año 1983. No es ocioso recordar que ambos gobiernos estuvieron en manos de los dos partidos mayoritarios del espectro político nacional, la Unión Cívica Radical y el Partido Justicialista.

Son numerosas las hipótesis teóricas por las que se justifica la adopción de la reforma propuesta, la que sin duda implicaría una profunda revisión de la legislación vigente en la materia y la paulatina formación de una jurisprudencia conciliadora de los intereses en pugna.

Podemos imaginar una eventual acción para la protección del derecho a la integridad física de un número indeterminado de personas en estado de gestación, ejercida por el defensor del pueblo ante la comprobación o sospecha que un determinado medicamento pudiera provocar, en un apreciable porcentaje de casos, malformaciones u otros daños y tal circunstancia no fuera claramente advertida a la población en el prospecto correspondiente. Otro tanto podría decirse de la aplicación de la presente norma para la protección del derecho del no nacido de contar con una filiación correlativa a la realidad biológica, que el tráfico de niños vulnera y que podría evitarse con este remedio ante sospechas fundadas de ocultamiento de parto.

Esta y otras hipótesis nos indican, como ya adelantáramos, que resulta al menos una simplificación sostener que el asunto en debate se reduce al conflictivo tema del aborto. Y ello es así porque la persona ya concebida no es, en

## Convención Nacional Constituyente

definitiva, menos digna de la protección de esta Constitución que el niño recién nacido o que cualquier otro habitante y, como persona que es, posee en sí la expectativa de vivir, crecer y desarrollarse libre de toda restricción de sus derechos fundamentales.

En verdad creemos que este recurso tiene bien pocas posibilidades de aplicarse a casos concretos de tentativas de aborto, lo decimos para angustia de tanto fundamentalista que ha estorbado en los últimos tiempos la seriedad de este debate, ya que la actual penalización establecida en el código correspondiente conlleva que, para la defensa de la vida de la persona por nacer, se deba imputar a la madre la tentativa de comisión de un delito que, aunque no reprimida, implica una seria afeción de su honra personal y familiar. Si tenemos en cuenta que por las características del tema resulta poco menos que imposible que personas ajenas al núcleo familiar de la mujer tomen conocimiento de la situación y que tales personas tienen prohibido declarar en su contra, sólo podemos pensar como posible la utilización de la misma con fines de extorsión, repugnante actitud que con la actual legislación -y sin necesidad de la presente reforma- ya es posible.

Creemos por lo tanto que el buen principio es la protección irrestricta de los derechos fundamentales de toda persona. A partir de allí debemos construir los correctivos que las particulares circunstancias sociales nos indiquen, con los pies puestos en la realidad y con la honesta y permanente intención de transformarla por los mecanismos idóneos, hasta lograr la vigencia en los hechos del más amplio grado posible de justicia e igualdad para todos.

### 5

#### **Solicitada por el señor convencional Cafiero (J.P.)**

Derechos tutelados por la acción de amparo

La reforma que introducimos tanto en este despacho de amparo como en la de tratados de derechos humanos y su rango constitucional, termina con la vieja polémica doctrinaria y jurisprudencial sobre cuales son los derechos tutelados por la acción de amparo.-

Ustedes recuerdan, las discusiones sobre el amparo de derechos explícitos y los implícitos del art. 33 de la CN, y dentro de los que llamamos implícitos, las teorías que sustentaban que eran derechos implícitos sólo los de raíz político gubernativa ( los concernientes a soberanía popular y a la forma republicana de gobierno)

Con la introducción de esta norma, con las propuestas de inclusión que efectuó el Bloque del Frente Grande a través del Convencional Barcesat, terminaríamos con las diversas interpretaciones sobre el margen de aplicabilidad del amparo que tantas veces significaron la frustración del derecho, acogiéndonos en forma definitiva a las teorías amplias que proyectan la protección del amparo a otros derechos que aparentemente no tendrían raíz constitucional.

Pero dentro de la tesis amplia, también encontrábamos matices en cuanto a la calidad y cantidad de derechos amparados, teniendo en cuenta además la fuente de los derechos (Constitución, ley, reglamento, contrato, etcétera)

La doctrina denominó "tesis intermedia", a aquella que se formulaba de la siguiente manera: el amparo garantiza los derechos humanos enunciados directa e inmediatamente en la Constitución, pero no los basados mediata o indirectamente en ella ( por ejemplo los que surgieran de tratados o leyes).-

Esta posición fue recogida por la jurisprudencia. En el fallo "Ojea c/Decreto 2196/86" de la Cámara Nacional del Trabajo y otras, donde se señalaba que el amparo solo tiende a proteger garantías y derechos constitucionales , no dando lugar al recurso la invocación de agravios a derechos establecidos en un tratado internacional.-

Nosotros creemos que, con esta cláusula y el rango constitucional de los nueve tratados de derechos humanos incorporados en el nuevo inciso 19 del art. 67, adherimos, en forma explícita a las teorías amplias, que ya fueron fundadas por ejemplo en el voto de Boffi Bogero en la causa " José Bousi" o, como se indicó más adelante en los autos "Bussola, Pedro A. y otros" donde se dijo: " ...no hay derecho, en definitiva, que no tenga raíz y fundamento en la Constitución" . Más allá fue la posición del Dr. Bidart Campos : " Basta con la legalidad; cualquier derecho, cualquier pretensión apoyada en la ley, en el contrato, en los principios generales de justicia, puede ser tutelada por la vía del amparo... aún cuando la pretensión material no hallara en el articulado de la Carta Magna un texto expreso o implícito en que fundamentarse".-

Por otra parte, no hacemos más que recepcionar en el más alto nivel legislativo, el art. 25.1 de la Convención Americana de Derechos Humanos, que establece el derecho de toda persona " ...a un recurso sencillo y rápido o a cualquier otro recurso efectivo ante los jueces o tribunales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la Constitución, la ley o la presente Convención".-

La Opinión Consultiva 9/87 del 6 de octubre de 1987 de la Corte Interamericana de Derechos Humanos sobre las Garantías Judiciales en Estados de Emergencia, se pronunció así: " Los Estados Partes se obligan a suministrar recursos judiciales efectivos a las víctimas de violación de los derechos humanos ( art.25), recursos que deben ser sustanciados de conformidad con las reglas del debido proceso legal ( art. 8.1), todo ello dentro de la obligación

## Convención Nacional Constituyente

general a cargo de los mismos Estados, de garantizar el libre y pleno ejercicio de los derechos reconocidos por la Convención a toda persona que se encuentre bajo su jurisdicción". Principio éste que se ha visto reflejado en la sentencia de la Corte. Pero además, estableció en la misma O.C. que "... la inexistencia de un recurso efectivo contra las violaciones a los derechos reconocidos por la Convención constituye una transgresión de la misma por el Estado Parte en el cual semejante situación tenga lugar... debe subrayarse que para que tal recurso exista, no basta con que esté previsto en la Constitución o la ley o con que sea formalmente admisible, sino que se requiere que sea realmente idóneo para establecer si se ha incurrido en una violación a los derechos humanos y proveer lo necesario para remediarla".

La Corte se ha pronunciado, en este sentido, y recogiendo la doctrina del Derecho Internacional de los Derechos Humanos, por este recurso como vía regia de amparo de los derechos fundamentales, al establecer en la misma O.C. que "... No pueden considerarse efectivos aquellos recursos que, por las condiciones generales del país, o incluso por las circunstancias particulares de un caso dado, resulten ilusorios. Ello puede ocurrir, por ejemplo, cuando su inutilidad haya quedado demostrado en la práctica; porque el Poder Judicial carezca de la independencia necesaria para decidir con imparcialidad o porque falten los medios para ejecutar sus decisiones; por cualquier otra situación que configure un cuadro de denegación de justicia, como sucede cuando se incurre en retardo injustificado de la decisión; o por cualquier otra causa, no se permita al presunto lesionado el acceso al recurso judicial".-

Por tanto, la cláusula que otorga jerarquía constitucional a los tratados de derechos humanos y ésta que ahora debatimos, completan un sistema de reconocimiento de derechos más el mecanismo de protección que asegura la mayor eficacia de los derechos consagrados.-

Constituye un gran avance de nuestra legislación, la consagración del amparo de los denominados intereses difusos, los llamados derechos humanos de tercera generación, generalmente referidos a la preservación del medio ecológico. El avance es significativo sobretodo frente a la incorporación en el texto consensuado proveniente de la Comisión Redactora, del afectado como legitimado activo, recogiendo lo mejor de la jurisprudencia argentina y la Doctrina Nacional.-

### 6

#### Solicitada por el señor convencional Estévez Boero

Amparo, habeas corpus y habeas data

La difusión y la lucha por los derechos del hombre, por los derechos del ciudadano, lleva siglos de duración y aun es posible que pase algún tiempo hasta que todos los hombres del planeta sean respetados en la totalidad de sus derechos. Sin embargo un derecho es tal cuando existe la obligación de respetarlo, lo que equivale a decir cuando existe el medio para hacer efectivos los derechos individuales.

La vida, la libertad y la dignidad del hombre necesitan garantía, pues estos derechos en su mera declaración no se bastan a si mismos y la garantía en este, como en cualquier otro caso de naturaleza jurídica; es accesoria y separada de lo garantizado, aunque indisolublemente ligada a ello.

La Constitución Nacional no contiene norma expresa acerca de la acción de amparo, no obstante este instituto ha sido acogido primero por la jurisprudencia y luego por la legislación tanto nacional como provincial, a punto tal que en la actualidad resulta indiscutible su raíz constitucional. Si la Constitución ha consagrado y garantiza la libertad en todos sus aspectos, no es posible que por el hecho de que la misma guarde silencio por los remedios jurídicos para hacer efectiva la protección de la libertad quede esta huérfana del amparo de los tribunales (Linares Quintana, Segundo).

Sin embargo, hasta 1957, nuestra jurisprudencia no solo desconocía, sino que expresamente negaba el amparo, fundándose en que los jueces no pueden, a falta de ley procesal, crear vías ni procedimientos y deben atenerse a lo que la ley les depara.

En 1957, en el celebre caso "Siri" la Corte abandona por primera vez esta interpretación y hace lugar a un amparo para proteger la libertad de expresión contra un acto de autoridad que la lesionaba inconstitucionalmente. Resulta elocuente el párrafo de la sentencia siguiente: "las garantías individuales existen y protegen a los individuos por el solo hecho de estar consagrados por la Constitución, e independientemente de las reglamentarias...". El voto mayoritario de la Corte fue firmado por los jueces Orgaz, Villegas Basavilbaso y Beccar Varela; entre otras cosas este trascendente fallo sostiene que nada hay, ni en la letra ni en el espíritu de la Constitución, que permita afirmar que la protección de los llamados "derechos humanos" - porque son derechos esenciales del hombre- este circunscripta a los ataques que provengan solo de la autoridad. Nada hay, tampoco, que autorice la afirmación de que el ataque ilegítimo, grave y manifiesto contra cualquiera de los derechos que integran la libertad, lato sensu, carezca de la protección constitucional adecuada.

Queremos rendir nuestro homenaje a la actitud moral que asume el profesor de Derecho civil, Alfredo

## Convención Nacional Constituyente

Orgaz, al enfrentarse como juez de la Corte Suprema con los casos de Derecho público en los que están en juego la dignidad y la libertad humanas. Es innegable, que hasta la decisión del caso "Siri" en nuestro país se dejaban en el mayor desamparo todos los derechos inherentes a la persona humana que integran la libertad personal.

Al año siguiente en el caso "Kot", ante la ocupación de un establecimiento por parte del personal en conflicto con la patronal, la Corte admite por vía de amparo su desocupación en tutela de los derechos de propiedad y de ejercer la actividad propia de la fábrica (derecho de trabajar). En este caso el acto lesivo de un derecho subjetivo no emanaba de autoridad sino de particulares. Este nuevo fallo expresa: "siempre que aparezca, en consecuencia, un modo claro y manifiesto, la legitimidad de una restricción cualquiera a alguno de los derechos esenciales de las personas, así como el daño grave e irreparable que se causaría remitiendo el examen de la cuestión a los procedimientos ordinarios, administrativos o judiciales, corresponderá que los jueces restablezcan de inmediato el derecho restringido por la rápida vía del recurso de amparo.

Los casos "Siri" y "Kot" significaron un nuevo lineamiento jurisprudencial que reunió ciertos criterios interpretativos fundamentales: a) Nada hay en la letra ni el espíritu de la Constitución que autorice a afirmar que el ataque ilegítimo, grave y manifiesto contra cualquiera de los derechos que integran la libertad, lato sensu, carezca de protección constitucional adecuada; b) Nada hay tampoco que autorice a afirmar que la protección de los llamados derechos humanos (derechos esenciales del hombre) este circunscripta a los ataques que provengan solo de la autoridad; c) Aun existiendo vía procesal ordinaria, el amparo puede provocar daño grave e irreparable para el derecho ilegítimamente restringido.

A partir de 1966 el amparo fue reglado legalmente, existiendo en la actualidad numerosos cuerpos normativos que prevén tal acción; así pueden distinguirse: a) el amparo general, implementado por la ley 16.986 del año 1966, previsto solo contra actos estatales; b) el amparo contra actos de particulares, reglamentados en el orden nacional en el Código Procesal Civil y Comercial de la Nación (ley 17.454 del año 1968); c) el amparo, por mora de la administración, incluido en la ley nacional de procedimientos administrativos; d) el recurso de amparo por demora de la Dirección General Impositiva o de la Administración General de Aduanas (ley 11.863 y modificatorias); e) el amparo electoral, previsto en el Código Electoral; f) el amparo laboral, de uso en algunas normas provinciales. Por otra parte las provincias también dictan su propia normativa en materia de amparo.

La ley 16.986 fue dictada por un gobierno de facto y para restringir el amparo. Sin embargo, la ley 23.098, que reglamenta el HABEAS corpus autoriza incluso la declaración de inconstitucionalidad de oficio de la ley que funde la detención ilegítima.

En cuanto a las condiciones de los procesos judiciales no podemos dejar de analizar la relativa independencia de los tribunales en nuestra historia constitucional, lo que pone de manifiesto las frecuentes oscilaciones de la jurisprudencia. Así, en 1990, luego de ampliar la Corte Suprema de Justicia de la Nación, tras la designación de cuatro jueces en sesión secreta del Senado que llevo "cuatro minutos" de tratamiento, la misma se aboco por per saltum al tratamiento de un amparo iniciado contra el proceso de privatización de Aerolíneas Argentinas, revocando la medida precautoria. Esta orientación que socava profundamente la continuidad de nuestra practica constitucional, lamentablemente fue continuada en los casos "Godoy", "Montalvo", "Fernandez", "Peralta", etc.

Hoy estamos tratando la incorporación de la acción de amparo a nuestras Constitución; desde hace muchos años esta acción la conoce México con la denominación de juicio de amparo.

En igual sentido la constitución republicana española el 9 de diciembre de 1931 inserto en su texto el art. 105 que decía: "la Ley organizara tribunales de urgencia para hacer efectivo el derecho de amparo de las garantías individuales". En la presentación de la constitución republicana, el 27 de agosto de 1931, el Dr. Luis Jiménez de Asa destacó muy claramente que los derechos individuales devienen ilusorios sin un recurso de amparo que los garantice.

Señor presidente, quiero elevar a consideración de esta Convención, el homenaje a quien fuera especialista en derecho penal, profesor y político español, que residió en Argentina a raíz del exilio, y que esta Universidad del Litoral le tributara su homenaje con la designación de Doctor Honoris Causa, me refiero al doctor Luis Jiménez de Asua quien fue mencionado como uno de los que impulsara la incorporación del recurso de amparo en el texto constitucional, dando sanción así en la ley fundamental de su país la mencionada acción (me refiero a España) cuando el derecho comparado recién comenzaba a considerar la implementaron de la misma en las legislaciones positivas.

Don Luis Jiménez de Asua en el prologo al libro "La competencia por razón de materia de la acción de amparo" escribió: "Creamos entonces y creemos hoy con mayor convencimiento, que la parte dogmática de una Constitución, es decir aquella en que se declaran los derechos del hombre y del ciudadano, se transforma en letra muerta sin el 'amparo' que el poder judicial ha de prestar contra los atropellos del poder ejecutivo. Cuando se declaran derechos y no se le proveen del medio capaz de defenderlos, esa Declaración se transforma en un hermoso documento romántico sin la menor eficacia.

Señor presidente, el reconocimiento jurídico de las garantías procesales vinculadas al debido proceso han tenido un amplio reconocimiento en el ámbito internacional. Por ejemplo, la Declaración Universal de Derechos Humanos e 1948 en su art. 8 prescribe que toda persona tiene derecho a un recurso efectivo ante los tribunales

## Convención Nacional Constituyente

nacionales competentes que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la Constitución o por la ley.

El reconocimiento jurídico de las garantías procesales aparece también en el Primer Congreso de Naciones Unidas sobre Prevención y Tratamiento del Delincuente; en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos adoptado por las Naciones Unidas en 1976 y aprobado por la Argentina por ley 23.313; en la Asamblea General de las Naciones Unidas de 1968; en el Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y Libertades Fundamentales del Consejo de Europa, convenio que fue aplicado por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos en diversos casos. En la Convención Americana sobre Derechos Humanos aprobada por la Argentina mediante ley 23.054, que establece las garantías judiciales de acceso a un tribunal judicial independiente e imparcial para determinar sus derechos. Por otra parte todas las Constituciones de los países de Europa occidental dan amplio reconocimiento a las garantías procesales, por ejemplo la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano que forma parte de la Constitución de Francia de 1958; la Ley Fundamental de la República Federal Alemana establece en su art. 101 que no son lícitos los tribunales de excepción; el art. 24 de la Constitución española vigente establece la prerrogativa de todas las personas a obtener la tutela efectiva de sus derechos por parte de los jueces, a ser juzgado por un juez predeterminado por la ley, a una asistencia letrada, a no declarar contra sí mismo, a la presunción de inocencia y a ser informados de la acusación; la Constitución portuguesa de 1976 establece una amplia gama de garantías procesales; Gran Bretaña fue precursora de garantías; en los Estados Unidos el debido proceso de ley para privar a alguien de la vida, libertad y propiedad está establecido en las enmiendas V y XIV.

En el momento en que esta Honorable Convención dará sanción a la incorporación Constitucional de la acción de amparo, merece resaltarse la pionera obra del Dr. Carlos Sánchez Viamonte que nos dijera: " en los tiempos que corren, la cuestión a resolver no radica en los fines contenidos en los principios abstractos que todas las Constituciones consignan y que todos los hombres, aun los medianamente cultos, conocen. Se trata de una actitud de lucha para obtener los medios que aseguren la efectividad de esos fines y, por eso, una Declaración universal, para el hombre y para el ciudadano, debería dedicar toda su atención: 1) a establecer los medios técnicos, que si no logran ahora asegurar al hombre su dignidad y su libertad, por lo menos le señalen el camino de lograrlas y lo inciten y exhorten a marchar por él. 2) a obtener el compromiso formal y responsable de los gobiernos, de respetar las instituciones creadas para el amparo de los Derechos Humanos. 3) a la creación de tribunales internacionales, aceptados por todos los gobiernos, para decidir en última instancia las cuestiones suscitadas en cada país con motivo de la afectación de los Derechos del hombre y del ciudadano, aunque tal afectación provenga de los gobernantes

La Declaración Universal de los Derechos del Hombre al replantear el problema, hace oportuno el recuerdo de nuestra tradición como limpio y noble aporte a la formulación de los principios en aquella contenidos.

Sin extendernos en el recuerdo minucioso de todo lo que la tradición argentina ofrece al esclarecimiento y la confirmación de los principios de libertad que hoy figuran en la Declaración Universal de los Derechos aprobados de la UN, es interesante consignar y dejar expresa constancia de que la emancipación argentina, desde los primeros actos en que se va manifestando el espíritu revolucionario, efectúa proclamaciones reiteradas de los derechos humanos, negados en aquel tiempo con rara unanimidad.

Analizando el despacho de la Comisión de Redacción, en principio estamos de acuerdo en la formulación del HABEAS DATA y especialmente en cuanto al HABEAS CORPUS, como veremos mas adelante. En cuanto al amparo, manifiesto mi opinión favorable- tal como lo hicieron otros convencionales- tendiente a aclarar el alcance del párrafo segundo en el que se menciona quienes quedan habilitados para el reclamo y para la legitimación activa en el tema de los derechos colectivos, pluripersonales o difusos -como suele llamárselos- solicito que se incorpore la palabra "también". De esta manera el párrafo dirá "Podrán también" las asociaciones... y el defensor del pueblo.... Pero esta legitimación al defensor del pueblo y a las asociaciones no debieran desplazar a los particulares damnificados.

Reitero que, si bien con la formula del primer párrafo podría llegar a entenderse que frente a los intereses difusos o colectivos toda persona está habilitada y legitimada para interponer acción de amparo, no queda claro cuando el segundo párrafo termina diciendo que podrán hacerlo el defensor del pueblo y las asociaciones que propendan a los fines de evitar cualquier forma de discriminación y a la protección de derechos colectivos que protegen al medio ambiente, a la competencia, al usuario, al consumidor, etc. Por eso es que solicitamos -ya lo han hecho varios Señores convencionales- la posibilidad de que la redacción incluya la palabra "también", de manera que los párrafos primero y segundo pueden articularse en una misma línea de protección del acceso a la justicia.

Entiendo muy importante la incorporación de las instituciones del HABEAS DATA, que fue pensado originalmente como un mecanismo por el cual los habitantes pueden recurrir antes los organismos públicos para obtener la información existente en los archivos. Durante el debate en la Comisión de Nuevos Derechos y en las Comisión de Redacción se elaboró una nueva formulación del HABEAS DATA, con una ampliación en el texto que se trata que entiendo muy positiva. Se brindará una mayor protección a la libertad individual, a la vida privada de los individuos -derecho reconocido por nuestra Constitución- que posibilitará a los individuos que se sientan afectados acceder a las oficinas privadas encargadas de prestar los servicios de informes para recabar las que considere necesarias y pedir la eliminación de las que los afecten en su libertad individual o en su privacidad.

## Convención Nacional Constituyente

El despacho en tratamiento, ha tenido en la Comisión de Redacción, una incorporación que deseo resaltar especialmente, atento a que fue sostenido por este Convencional, en la campaña electoral, para las elecciones del 10 de abril de 1994. Me refiero al derecho a la confidencialidad de las fuentes de información, pues la no preservación de las fuentes de la noticia afectan especialmente al "periodista" conduciendo a una limitación en el ejercicio de su actividad profesional.

Con el agregado al despacho en consideración del siguiente párrafo: "No podrá afectarse el secreto de las fuentes de información periodística" se consagra una especial garantía para quienes cumplen la misión de informar. Si así no fuera se cercenaría la posibilidad que tienen los periodistas de recibir información, pues quien la suministra no contaría con la garantía de la no difusión de la fuente. Demás está decirlo que nuestro criterio no convalida, ni muchos menos la difusión de información falsa o en forma maliciosa.

En cuanto al HABEAS CORPUS, quiero resaltar Sr. Presidente que la ley 23.098 que reglamenta el HABEAS CORPUS, autoriza la declaración de inconstitucionalidad de oficio de la ley que sirve de fundamento a una detención ilegítima. Tengo la duda que lo que se sancione constitucionalmente, de no tener modificación, sea de menor entidad que lo dispuesto en el artículo 6 de la ley de HABEAS CORPUS Nro. 23.098. Por lo que también compartimos lo expuesto por la convencional Oliveira relativo a la declaración de inconstitucionalidad como facultad del juez.

Señor presidente, sin perjuicio de las modificaciones que sugerimos, y que entendemos van a ser atendidas por esta Honorable Convención, con el despacho en tratamiento estaremos dando sanción a los principios sustentados por el Dr. Carlos Nino sobre esta materia cuando sugería lo siguiente: "Una eventual reforma constitucional debería ocuparse del precisar algunos aspectos de la garantía del debido proceso; habría que incluir las acciones de HABEAS corpus y de amparo explícitamente en el cuerpo constitucional, estableciendo: su carácter expeditivo; la posibilidad de presentarlos ante cualquier juez de la materia; el carácter no suspensivo de la apelación de una decisión judicial que conceda los remedios; la posibilidad de dictar de oficio, en su curso, la inconstitucionalidad de un norma o medida, y su extensión a la revisión de razonabilidad de medidas dictadas bajo el estado de sitio y aun de la ley misma de su declaración. También se debería establecer constitucionalmente el carácter público y oral de los procesos judiciales; debería ratificar la necesidad de jurados para los procesos penales; abolir la pena de muerte para cualquier delito".

La Constitución de Santa Fe de 1921, en su artículo 17, instituyó el recurso de amparo, al establecer que "cuando un funcionario o corporación de carácter administrativo impide el ejercicio de un derecho de los expresamente declarados en la Constitución Nacional o provincial, el lesionado en su derecho tendrá acción para demandar judicialmente, por procedimiento sumario, la inmediata cesación de los actos inconstitucionales.

En 1994, en esta Provincia de Santa Fe, se consagrara constitucionalmente estas garantía para hacer efectiva la protección de la libertad, para que las acciones tendientes a lograr el goce efectivo de los derechos constitucionales no quedan -como dijera Linares Quintana- supeditada al arbitrio de los poderes constituidos.

### 7

#### **Solicitada por la señora convencional Figueroa**

Amparo

Señor presidente:

El amparo fue legislado en el año 1966 mediante la Ley 16.986.

Sin embargo con anterioridad la Corte Suprema de Justicia de la Nación creó pretorianamente tal derecho en los autos "Siri, Angel s/Recurso extraordinario" (1957), contra un acto de autoridad pública, y en "Samuel Kot S.R.L." (1958), contra un acto de particulares.

Con respecto a los derechos tutelados por la acción de amparo, se encuentran en principio todos los derechos constitucionales. Se ha discutido doctrinariamente si se amparan también los derechos emergentes de tratados internacionales. La jurisprudencia de la Corte ha sido fluctuante. Si bien en algunos casos se consideró a los tratados internacionales "self executing" o directamente operativos, en otros se opinó que el Estado debe dictar la legislación pertinente para permitir su operatividad.

Consideramos que la operatividad de los tratados internacionales que perfeccionan derechos individuales debe surgir inequívocamente del texto constitucional. En la actualidad, con su incorporación al texto de la Constitución Nacional, esa discusión ha quedado saldada.

En ese mismo sentido la Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José de Costa Rica) establece en su artículo 25: "Toda persona tiene derecho a un recurso sencillo y rápido o a cualquier otro recurso efectivo ante los jueces o tribunales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la Constitución, aun cuando tal violación sea cometida por personas que actúen en ejercicio de sus funciones oficiales".

## Convención Nacional Constituyente

Con respecto a la legitimación, puede interponer la acción de amparo todo habitante de la Nación cuando un acto u omisión de la autoridad pública o de un particular, manifiestamente ilegítimo o arbitrario, ponga en peligro alguno de los derechos consagrados en la Constitución, en la ley y en los tratados internacionales que tutelen derechos del individuo.

En el despacho de la mayoría -al que adhiero- entiendo que debe agregarse al comienzo del segundo párrafo la palabra "también", ya que la habilitación para interponer recurso de amparo respecto de cuestiones ambientales, de competencia del usuario y consumidor, como así de los derechos de incidencia colectiva, a favor del defensor del pueblo y las asociaciones que propendan esos fines, no debería limitar la interposición de tal acción a los particulares. La actual forma de redacción podría interpretarse restrictivamente, limitando la acción a los mencionados en el antedicho párrafo segundo.

Es importante la incorporación de la tutela de los intereses difusos o intereses colectivos mediante la acción popular, la que si bien se presenta como derecho moderno, constituye la representación de la ancestral acción popular contemplada en el Digesto del antiguo derecho romano (Libro 47, título 23, Ley I). Este derecho denominado por la doctrina como "de tercera generación" se encuentra estrechamente vinculado -al decir de Sagues- con el derecho constitucional a la salud (física y mental) de modo que es imposible afianzar a éste si al mismo tiempo no se tutela constitucionalmente al ecosistema. Es decir que la preservación integral de la persona humana lleva implícito el cuidado del medio ambiente en que aquél se desarrolla.

Puede verse, entonces, el cuidado del medio ambiente como una consecuencia de la tutela de los derechos humanos primordiales.

La incorporación de nuevos derechos dentro de la Constitución tales como los del usuario, del medio ambiente, de la no discriminación de la mujer, etc. cuyo titular resulta un conjunto de personas o el pueblo, ameritan la habilitación de la acción popular.

En el caso concreto del medio ambiente, siguiendo el verdadero pensamiento liberal que rige nuestra Constitución Nacional, debe legitimarse al ciudadano común para impedir el daño ecológico, otorgándole una acción concreta, aun en los casos de intereses difusos.

Se trata de canalizar -y con esta reforma es lo que se hace- la preocupación por el medio ambiente, y plasmar en una norma las herramientas para el logro de tal fin.

En la "DECLARACION DE LAS NACIONES UNIDAS SOBRE EL MEDIO HUMANO" (Estocolmo, 5 al 16 de junio de 1972), se impone que el tutelaje del medio ambiente se vincula con la autodeterminación de los pueblos y con una política económica adecuada al desarrollo. Expresa tal declaración entre otros conceptos: "La defensa y el mejoramiento del medio humano para las generaciones presente y futuras, se ha convertido en meta imperiosa de la humanidad, que ha de perseguirse al mismo tiempo que las metas fundamentales de la paz y el desarrollo económico y social en todo el mundo, y de conformidad con ellas".

Debe contemplarse también la omisión de la autoridad pública (cuando la Constitución ordena a un órgano del poder el ejercicio de una competencia, y éste la omite), como presupuesto de la acción, circunstancia defendida en la doctrina por autores como Germán Campos o Néstor Sagues.

Por las razones expuestas, y con la sugerencia expresada, voto por el despacho de la mayoría.

### 8

#### Solicitada por el señor convencional Mestre

Amparo, habeas corpus y habeas data

Señor presidente:

I) AMPARO:

A partir de la creación pretoriana del Recurso de Amparo en el célebre caso "SIRI, Angel (Fallos: 239, 463)" una copiosa bibliografía ha agotado prácticamente el estudio de este Instituto.

Conviene, sin embargo volver a las fuentes y recordar los términos del voto de la mayoría que tan magistralmente expusiera su Presidente Dr. Alfredo ORGAZ:

"El escrito de fs.1 solo ha invocado la garantía de la libertad de imprenta y de trabajo que aseguran los arts. 14, 17 y 18 de la Constitución Nacional, la que, en las condiciones acreditadas en la causa, se halla evidentemente restringida sin orden de autoridad competente y sin expresión de causa que justifique dicha restricción. Que basta esta comprobación inmediata para que la garantía constitucional invocada sea restablecida por los Jueces en su integridad, sin que pueda alegarse en contrario la inexistencia de una Ley que la reglamente: las garantías individuales existen y protegen a los individuos por el solo hecho de estar consagrados por la Constitución e independencia de las leyes



## Convención Nacional Constituyente

reglamentarias... Ya a fines del siglo pasado señalaba Joaquín V. González: "No son, como puede creerse, las declaraciones, derechos y garantías, simples fórmulas teóricas: cada uno de los artículos y cláusulas que las contienen poseen fuerza obligatoria para los individuos, para las autoridades y para toda la Nación. Los jueces deben aplicarla en la plenitud de su sentido, sin alterar o deliberar con vagas interpretaciones o ambigüedades la expresa significación de su texto. Porque son la defensa personal, el patrimonio inalterable que hace de cada hombre, ciudadano o no, un ser libre e independiente dentro de la Nación Argentina... Los preceptos constitucionales tanto como la experiencia institucional del país reclaman de consumo el goce y ejercicio pleno de las garantías individuales para la efectiva vigencia del Estado de Derecho e imponer a los jueces el deber de asegurarlas".

Y luego en el caso "KOT, Samuel" (Fallos: 241, 299) recalcó:

Nada hay, ni en la letra ni el espíritu de la Constitución que permitiera afirmar que la protección de los llamados "Derechos Humanos" -porque son los derechos esenciales del hombre- esté circunscripta a los ataques que provengan sólo de la autoridad. Nada hay, tampoco, que autorice la afirmación de que el ataque ilegítimo, grave y manifiesto contra cualquiera de los derechos que integran la libertad, lato sensu, carezca de la protección constitucional adecuada -que es, desde luego, la del Hábeas Corpus y la del Recurso de Amparo.

II) En pocas palabras, puede definirse como:

"La acción de derecho público, de contenido formal y sumario, que restablece un derecho o garantía constitucional manifiestamente afectados por la acción u omisión de la autoridad". (BECERRA FERRER, Guillermo: "Naturaleza y Presupuestos del Recurso de Amparo". 1960, pg.7).

Luego, la Ley Reglamentaria explícita contenido al disponer que:

"La acción de Amparo será admisible contra todo acto u omisión de autoridad pública en forma actual o inminente, lesiones, restrinja, altere o amenace, con arbitrariedad o ilegalidad manifiesta, los derechos o garantías explícita o implícitamente reconocidas por la Constitución Nacional, con excepción de la libertad individual tutelada por el Hábeas Corpus".

El despacho de mayoría reconoce o recoge esta filiación en la fórmula que menciona el primer párrafo.

Una vez más el Derecho Público Provincial se había adelantado en esta materia (Santiago del Estero, art.22; Río Negro, art.11; Santa Fe, art.17; Santa Cruz, art.15).

La reciente Constitución de Córdoba reformada en 1987, incorporó el Instituto en los siguientes términos:

Amparo:

Artículo 48.- Siempre que en forma actual o inminente se restrinjan, alteren, amenacen o lesionen, con arbitrariedad o ilegalidad manifiesta, derechos o garantías reconocidos por esta Constitución o por la Constitución Nacional, y no exista otra vía pronta y eficaz para evitar un grave daño, la persona afectada podrá pedir el Amparo a los Jueces en la forma que determine la Ley.

III) El Despacho de Mayoría incorpora una facultad polémica que ha dividido a la doctrina: "En el caso, el Juez podrá declarar la inconstitucionalidad de la norma en que se funde el acto u omisión lesiva"

Esta cláusula obligará al Congreso de la Nación a derogar o modificar el inc.d) del artículo 2º de la Ley 16.986 en cuanto dispone que "la acción de amparo no será admisible cuando... la determinación de la eventual invalidez del acto requiriese una mayor amplitud de debate o de prueba o la declaración de inconstitucionalidad de leyes, decretos u Ordenanzas".

Es necesario recordar la trascendencia e importancia de la facultad de los Jueces de declarar la inconstitucionalidad de una Ley. Bidart Campos se inclina por ampliar el ámbito de lo justiciable a toda cuestión o causa judicial ("Régimen Legal y jurisprudencial del Amparo", J.A del 24 de Noviembre 1969), Vanossi, en cambio tiene una opinión distinta:

"Ante el estado actual de la cuestión, somos de opinión favorable al replanteo legal de las soluciones arbitradas hasta ahora por la jurisprudencia y por la norma reglamentaria del Amparo. En tal sentido, creemos conveniente reservar la acción de Amparo para el control de constitucionalidad en los supuestos en que medie impugnación a hechos o actos de los poderes públicos o de los particulares, ofensivos de derechos humanos; reservando el cuestionamiento de la constitucionalidad, semejante a la ya existente en varias Provincias Argentinas. De esa manera, quedaría perfeccionado el régimen Nacional de control, mediante la existencia de dos caminos: la inconstitucionalidad como defensa o excepción y la acción directa de inconstitucionalidad. Esta última es necesaria a los efectos de contemplar una faz del control de constitucionalidad que no está cubierta por la defensa o excepción, cuyo planteamiento puede dejar sin protección a derechos cuya lesión resulte de normas sancionadas o aplicadas en supuestos extraordinarios o excepcionales". ("Teoría Constitucional", Tomo II, pag.292 y siguientes).

No estamos de acuerdo, pues, con esta parte del Despacho de Mayoría, Señores Convencionales, y me apoyo en la célebre y sabia admonición del Presidente de la Corte Suprema, en el ya mencionado caso "KOT": "...Los jueces deben extremar la ponderación y la prudencia, lo mismo que en muchas otras cuestiones propias de su alto ministerio a fin de no decidir, por el sumarísimo procedimiento de esta garantía constitucional cuestiones susceptibles

## Convención Nacional Constituyente

de mayor debate y que corresponda resolver de acuerdo con los procedimientos ordinarios..."

La declaración de inconstitucionalidad exige, por su trascendencia e importancia un debate entre las partes donde una de ellas argumente y razone sobre la inconstitucionalidad y otra parte (utilizando este término en su significado procesal) que defienda la constitucionalidad de la leyes, tarea que suele estar a cargo, no solo de una de las partes, sino también del Ministerio Público.

El segundo párrafo faculta al Defensor del Pueblo y a las asociaciones que protegen el ambiente, la competencia al usuario y al consumidor así como los derechos de incidencia colectiva -"los llamados derechos difusos"- para tener legitimación activa en esta materia. Se difiere a la Ley el crear un Registro de estas asociaciones y determinar los requisitos y formas de organización.

Queda por tanto debidamente, aclarado que los particulares no están legitimados para defender individualmente estos derechos. También deberá aclararse que el ejercicio de las Acciones de Amparo por las instituciones expresamente autorizadas, no implica dejar de lado ni derogar todo el régimen de la responsabilidad civil, esto es la reparación de los daños y perjuicios que pudieran ocasionarse cuando se trata de proteger el medio ambiente, la libre competencia, los derechos del usuario y del consumidor así como la protección de los derechos de incidencia colectiva o derechos difusos.

### IV) HABEAS DATA:

El anteúltimo párrafo del Despacho consagra lo que modernamente se denomina "Habeas Data". Así como el Habeas Corpus significa "que tengas tu cuerpo" aludiendo a la libertad física o de locomoción, el Habeas Data se traduce como "tengas tus propios datos".

El desarrollo de la informática o la computación ha actualizado el problema derivado de la recopilación de datos que puedan significar no solo la violación de la intimidad sino también la incorporación y divulgación de antecedentes y datos personales que sean falsos, o inactualizados o que impliquen una descalificación personal o ideológica.

Una vez más las Constituciones Provinciales se han adelantado en la materia. En un estudio realizado por el Centro de Investigaciones Jurídicas y Sociales de la Universidad Nacional de Córdoba, se transcribe algunas de ellas:

Así la Constitución de la Rioja en 1986, en su art.30, 2º párr., establece: "La Ley limitará el uso de la informática para reservar el honor, la intimidad personal y familiar de los ciudadanos y el pleno ejercicio de sus derechos.

En la Constitución de San Juan de 1986, en su art.26 dispone además del derecho de los ciudadanos a conocer los datos que de él consten en registros, la prohibición de utilizar dichos datos con fines referentes a convicciones políticas, fe religiosa o vida privada.

La Constitución de Jujuy de 1986 en el capítulo "Derechos y Deberes Humanos", manifiesta el reconocimiento de la personalidad. El artículo 23 dispone la protección de la intimidad, la honra y la dignidad, y desarrolla estos conceptos. En el apartado sexto faculta a los interesados a tomar conocimiento de los registros con posibilidad de rectificación y prohibiendo el acceso a terceros, el apartado ocho prohíbe la utilización de los datos con fines discriminatorios salvo en caso de tratamiento estadístico.

La Constitución de Córdoba de 1987, en su artículo 50 establece el derecho de toda persona a conocer lo que de él conste en forma de registro, el destino de esa información: incorporando la posibilidad de exigir su rectificación y la prohibición de su difusión a terceros no interesados.

También se citan en ese trabajo las recomendaciones de Congresos Nacionales sobre esta materia, de las cuales extraemos los siguientes:

En nuestro país, en las IX Jornadas Nacionales de Derecho Civil (Mar del Plata, noviembre de 1983), recomiendo: "Reglamentar el uso de la informática para evitar agresiones a la vida privada, contemplando los siguientes aspectos: a) El derecho del sujeto a verificar la amplitud y el tenor de los datos recogidos. b) El de exigir y el lograr la corrección y actualización de los datos. c) Limitación al derecho de acceso a la información a los casos en que media un interés legítimo. d) La utilización de los datos conforme a la finalidad para la que fueron recogidos".

Primer Congreso Nacional de Informática para Abogados (Rosario, Junio de 1986), se aprobó que: "se considera indispensable que ante una eventual Reforma constitucional se contemple de modo expreso la garantía del derecho a la intimidad.

Segundo Congreso Nacional de Informática Jurídica (Córdoba, Agosto de 1987) se coincidió en la necesidad de recepción del derecho a la intimidad en relación a los medios informáticos, por parte de las futuras Reformas a la Constitución Nacional y Provinciales.

XI Jornadas Nacionales de Derecho Civil (Buenos Aires, Agosto de 1987), se recomienda: "El derecho a la información en ningún caso podrá ejercerse de modo que agravia el derecho de la personalidad y el derecho a la intimidad de las personas. Debe reconocerse a toda persona el derecho de conocer el contenido y el uso de la información personal que le concierna y que figure en un registro público o privado, así como el derecho a oponerse a

## Convención Nacional Constituyente

su uso, corregir información errónea, desactualizada o tendenciosa, y el de impedir el registro de adhesiones filosóficas o políticas. El tratamiento automático de datos debe efectuarse sin menoscabo para las personas y el avance sobre los derechos personalísimos origina responsabilidad (Cód.Civil, art.1071 bis). El derecho de hacer cesar tales actividades debe contemplarse como función preventiva de la responsabilidad civil.

Por último, en el reciente Congreso Iberoamericano de Informática y Derecho -en pos de la integración (Bariloche, mayo de 1994), se recomienda y propicia el Derecho a la autodeterminación informática, traducido en la protección de los derechos y libertades de los ciudadanos frente al mal uso y abuso de la informática aplicada al tratamiento de datos, en resguardo de la dignidad humana. Recomienda consagrar legislativamente, a través de una norma constitucional expresa como derecho fundamental, el de la autodeterminación informativa, entendido como el derecho del ciudadano a controlar la inclusión y tratamiento de sus datos en bancos de datos y su difusión, para preservar su identidad, dignidad y libertad.

Solo falta adecuar las normas a los avances de la ciencia y de la Técnica. Ese es el motivo por el cual se acuerda esta acción sumaria que permitirá defender los derechos personalísimos, cuando los datos violen la intimidad, sean falsos y deban limitarse cuando media un interés legítimo.

### V) HABEAS CORPUS:

La última parte del Despacho de la Mayoría explicita el Recurso de Habeas Corpus.

He utilizado -Señores Convencionales- un verbo "explicita", porque el Habeas Corpus ya está receptado en el art.18 de la Constitución en cuanto dice: "...Nadie puede ser ... arrestado sino en virtud de orden escrita de autoridad competente..."

En un comienzo, este Instituto fue reglado en los Códigos de Procedimientos Penales de la Nación y de las Provincias.

Con fecha 19 de Octubre de 1984 se sancionó la Ley 23.098 que tiene origen en el Proyecto del Senador Fernando de la Rúa, ingresado en el Senado de la Nación el 7 de Marzo de 1984. Esta Ley "rige en todo el territorio de la Nación, cualquiera sea el Tribunal que la aplique. Sin embargo, ello no obstará a la aplicación de las Constituciones de Provincia o de Leyes dictadas en su consecuencia, cuando se considere que las mismas otorgan mas eficiencia protección de los derechos, a que se refiere esta Ley.

En su trabajo "Nuevo Régimen del Habeas Corpus (Ley 23.098)" publicado por el Dr.Nétor Pedro SAGÜES en la Revista Jurídica La Ley del 8 de Noviembre de 1985, el autor destaca:

"El Proyecto de la Rúa destacó que la libertad ambulatoria constituye un derecho primario, individual y básico, sin cuyo goce es difícil el ejercicio de otros derechos humanos. Perfilados así como "derecho fundante", agrega que el reciente fomento de los derechos económicos y sociales no debe traspapelar la tutela de la libertad ambulatoria, razón que obligaba a adaptar los remedios procesales del caso a las necesidades de la época" (pag.1 , apartado II).

En cuanto al texto del Despacho de la Mayoría solo presenta como novedad que este interdicto procederá "aún durante la vigencia del Estado de Sitio". Si bien es cierto que durante el Estado de Sitio el Presidente de la Nación está facultado para arrestar o trasladar a las personas si ellas no prefiriesen salir del territorio Argentino, y por tanto el Presidente se transforma en autoridad competente que haria improcedente la viabilidad del Habeas Corpus, no es menos cierto que la presentación del recurso será de utilidad para verificar si realmente existe el decreto que ordena la detención; para que los Jueces puedan ejercer -en cada caso- el control de razonabilidad y por último para que puedan verificar y controlar las modalidades del arresto o detención y la efectiva aplicación y ejercicio por los detenido del "derecho de opción".

Señor presidente, señores convencionales: ya en el siglo XIII, el " Justicia Mayor de Aragón", era considerado "el mayor oficial legal que existe sobre la tierra: fue competente para entender en sus contiendas entre el Rey y los ricos hombres, hidalgos e infazones, o entre los nobles entre sí. Pero su mayor poder provenía de su facultad de resolver sobre el "Juicio de manifestación de persona", que tenía por objeto exhibir a la persona que estuviera oculto o dejado por otra persona. Llevado a su presencia y examinado el caso, si procedía ordenaba su inmediata libertad en ese mismo acto.

Han pasado siete siglos, y las amenazas a la libertad se renuevan día a día. Nunca es poco lo que se haga en defensa de la libertad. A las sutiles formas o hábitos modernos para desconocerla, proclamamos este Instituto para que nuestros Jueces -a semejanza del Justicia Mayor de Aragón- dispongan con firmeza e independencia de criterio, la inmediata libertad de los ciudadanos cuando la misma fuere desconocida.

Porque siempre está vigente la proclama del Acto de Chapultepec de 1945: "El hombre americano no puede vivir son Justicia; tampoco acepta vivir sin libertad".

# Convención Nacional Constituyente

## Solicitada por el señor convencional Romero Feris

Amparo y habeas corpus

Señor presidente:

Considero de mayor importancia dejar expuesto mi pensamiento respecto de los trascendentes institutos que se someten a debate para su ulterior incorporación a la Constitución Nacional como un nuevo artículo de la primera parte de la misma, consistentes en la acción de amparo; habeas corpus y el denominado habeas data.

Siempre he sostenido que la historia del hombre es la historia de la lucha por la libertad, más precisamente la lucha entre el poder y la libertad.

Como acertadamente destaca Miguel Ekmekdjian al referirse al tema 'ambas son magnitudes vectoriales en sentido contrario, que tienden a anularse recíprocamente y -

por lo tanto - son inversamente proporcionales.-

Es que el poder siempre tiende a expandirse a costas de la libertad, y en este sentido, las Constituciones son ante todo instrumentos que procuran garantizar la libertad del hombre ante los embates del poder público. La Constitución es un sistema normativo que establece los frenos y contrapesos del poder público, para evitar que este se constituya en el Leviatán del hombre.

Esta concepción filosófica-jurídica que origina el llamado Estado Constitucional, y que se inicia con la Revolución Americana de 1776, y se continúa con la Francesa de 1789, tiene en el proceso constitucional norteamericano su principal exponente. Este procedimiento que culmina con la Constitución de 1787, y que contiene la riqueza de las ideas republicanas de Hamilton, Madison y Jay, entre otros, es considerado como el lanzamiento definitivo hacia el mundo, y posterior consolidación, de las estructuras federales y republicanas con sus principios y efectos de control vertical y horizontal del poder.

El avance progresivo de la república federal tiene en la carrera por el desarrollo y ampliación del espectro de los llamados derechos fundamentales la otra cara interrelacionada de la misma moneda. Es que el concepto inicial de derechos individuales que corresponde al llamado Estado Liberal, al que hacemos referencia precedentemente, se ve superado por el surgimiento de los derechos del trabajo y la previsión que corresponden al nacimiento del Constitucionalismo social, consagrado en las Constituciones de México de 1917 y de Weimar de 1919, hoy ya superado por la nueva ola gestada por aquellos derechos que se originan a partir del concepto comunitario de solidaridad.

Vemos así como la amplia gama de derechos nacidos y perfeccionados de la mano del progreso de los pueblos y los países, que adquieren la categoría jurídica defundamentales, encuentran en el sistema republicano que se basa en los principios de división y control de los tres departamentos que ejercen y administran el poder, la garantía máxima de su ejercicio y respeto.

En este sentido, la llamada acción de amparo resulta un instrumento procesal de importancia fundamental en la limitación del ejercicio del poder, y consecuentemente en la defensa de la libertad y de los derechos fundamentales del hombre.

No creo necesario, a esta altura de la evolución del amparo en la legislación, doctrina y jurisprudencia mundial y nacional, efectuar un análisis exhaustivo del instituto.

Basta decir que el mismo es una acción judicial breve y sumaria destinada a garantizar los derechos y libertades constitucionales diferentes a la libertad física que protege el habeas corpus, cuando los mismos se ven alterados, restringidos, o lesionados por actos u omisiones manifiestamente ilegales o arbitrarios, y los medios ordinarios - por su propia naturaleza - no pueden satisfacer la urgencia de la restauración.

Por esto, no podemos ignorar, que la acción de amparo y la acción de habeas corpus tienen similitudes importantes, ya que ambas se caracterizan por una tramitación sumaria y expeditiva para la protección de derechos, difiriendo solo en lo que hace a su objetivo específico.

Como es sabido el amparo en nuestro derecho es una creación pretoriana que se originó en 1957 en el conocido caso Miguel Ángel Siri para la protección del derecho de prensa y de trabajo, perfeccionado en 1958 en otro leading case: Samuel Kot S.R.L. al extender la protección de los derechos ante actos lesivos provenientes de particulares.

A partir de allí, y con la posterior sanción en 1966 de la ley federal de amparo Nro. 16.986 y el cúmulo de fallos jurisprudenciales enriquecedores del instituto, se creó hasta nuestros días un aureola garantista de los derechos constitucionales cuya evolución es de encomiable reconocimiento.

Se ha superado de esta manera los obstáculos que impidieron en su momento la efectiva protección de los derechos, avance que no se ha detenido, ya que como así no resultó una barrera la inexistencia de ley para el

## Convención Nacional Constituyente

reconocimiento del amparo tampoco mermo el avance disposiciones legislativas que establecen limitaciones formales que se han visto rebasadas por la correcta interpretacion de los jueces. Es asi como en la Republica Argentina el amparo ha funcionado como accion declarativa de inconstitucionalidad en numerosas ocasiones, a pesar que esta no existe en nuestro pais en el ambito federal. En este sentido, el

dictamen de la mayoría incorpora lo dicho cuando establece en el final del primer parrafo que ' el juez podra declarar la inconstitucionalidad de la norma en que se funde el acto u omision lesiva.

Cabe destacar que la accion de amparo, como garantia generica de derechos esenciales, ha sido acogida por la Convencion Americana de Derecho Humanos o Pacto de San Jose de Costa Rica, que recientemente ha sido incorporado por esta Convencion, juntamente con otros tratados, a la Constitucion

Nacional. El art. 25 de dicho pacto dice que: ' toda persona tiene derecho a un recurso sencillo y rapido o a cualquier otro recurso efectivo ante los jueces o tribunales competentes que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la Constitucion, la ley o la presente convencion, aun cuando tal violacion sea cometida por personas que actuen en ejercicio de sus funciones oficiales'. Esto

nos demuestra que, vigente la nueva Constitucion, el amparo tendra reconocimiento constitucional sin necesidad de incluirlo expresamente en el texto de la Carta Magna.

Por una cuestion de honestidad intelectual debo reconocer, Sr. Presidente, que, tal como he manifestado en el ambito del Senado Nacional a lo largo del tratamiento de la ley 24.309, no comulgo con la posicion -mayoritaria por cierto- que propone asignar rango constitucional a la accion de amparo. Al respecto considero que el tratamiento del instituto debe circunscribirse y es materia de tratamietoo legislativo, tal como acontece actualmente en el ambito nacional.

Ademas, no creo equivocarme al sostener que pocas garantias poseen el reconocimiento y proteccion efectiva en nuestro derecho como lo son el amparo y tambien, por supuesto, el habeas corpus reglamentado por la ley 23.098, y que encuentra sustento constitucional en el art. 18 de la Carta Fundamental.

Si ha esto sumamos lo dicho precedentemente respecto que dicho instituto se encuentra recepcionado por el Pacto de San Jose de Costa Rica el que, a partir de la vigencia de esta reforma, se nivelara con la Constitucion misma, advertimos la inconveniencia de la recepcion del proyecto que se nos propone.

Por supuesto no desconozco que casi todas las Constituciones latinoamericanas y muchas europeas recepcionan el instituto en disposiciones de diversa redaccion y extension.

Asi la Constitucion de Bolivia (art.19); Brasil (art. 6 inc. 49); Costa Rica (art. 48); Chile (art. 20); Ecuador (art. 141); El Salvador (art. 247); Guatemala (art. 265); Honduras (art. 183); Mejico (art. 103, inc. 1); Nicaragua (art. 45); Panama (art. 50); Paraguay (art. 77); Peru (art. 295);Venezuela (art. 49). Complementariamente a lo expuesto, cabe decir que tanto la Constitucion de la Republica Dominicana como la Argentina lo contienen en forma implicita (art. 8 y 33 respectivamente) y que solo dos Constituciones latinoamericanas no contienen disposicion alguna respecto del amparo, Haiti y Colombia, que si incorporo el habeas corpus en su art. 23.

Tambien el derecho provincial se ha hecho eco de la insercion del instituto a su normativa constitucional, La Rioja, Jujuy, Cordoba, San Juan, Salta, son claros ejemplos de la recepcion del amparo en distintas redacciones y extensiones.

En lo expecifico, el dictamen de mayoría, pretendiendo afianzar constitucionalmente la accion, contiene - a mi criterio - una redaccion que puede ser interpretada en forma limitativa de la garantia en cuestion.

Efectivamente, dice el primer parrafo del dictamen en cuestion que 'Toda persona puede interponer accion expedita y rapida de amparo judicial, siempre que no exista otro medio judicial mas idoneo...' Estos ultimos conceptos, extremadamente peligrosos a mi entender, si bien receptan la interpretacion judicial que dice que no corresponde el amparo cuando existen otros medios que permitan asegurar los derechos lesionados, implican un retroceso respecto del complemento de tal interpretacion, ya que es sabido, que se entiende que tal premisa pierde vigencia cuando los medios ordinarios pudieran no asegurar el derecho lesionado.

Los conceptos vertidos respecto del amparo poseen vigencia applicativa para el instituto del habeas corpus que, como es sabido, encuentra un conocido origen en la Carta Magna Inglesa de 1215, aunque pueden rastrear antecedentes mas antiguos en el derecho ingles y en las Cortes Espanolas.

La vigencia, operatividad y plenitud del mismo en nuestro derecho es practicamente absoluto, razon por la cual considero inconveniente su inclusion constitucional en atencion al correcto desenvolvimiento que hasta el momento ha tenido.

Por ultimo, no puedo menos que anifestar mi profundo rechazo al denominado habeas data que incorpora el dictamen de mayoría, y tambien el de minoria, mediante el cual resultaria procedente el amparo por parte de toda persona para tomar conocimiento de datos referidos a ella y de su finalidad que consten en registros o bancos de datos publicos o privados, y eventualmente proceder a su supresion o rectificacion cuando fueren falsos o

## Convención Nacional Constituyente

discriminatorios.

Estoy seguro que, mas alla de la salvedad que se ha hecho respecto del secreto de las fuentes de informacion periodistica, este nuevo instituto traera aparejado un atolladero de acciones judiciales y se constituirá en fuente de innumerables conflictos.

Asimismo, se advierte nitidamente que el denominado habeas data puede tambien arrimar serios riesgos al sistema de seguridad del Estado, a traves del peligroso efecto que la publicidad del conocimiento de la informacion contenida en los registros de los organismos de control y seguridad publica aparejara la aplicacion del instituto.

Por todos estos fundamentos, señor presidente, es que adelanto mi voto negativo tanto al dictamen de mayoria como al de minoria, el que si bien reconozco posee una extension y redaccion mas acotada, precisa y respetuosa de una tecnica constitucional prolija, no salva las objeciones que me conducen al rechazo que he fundamentado.

### III

### VOTACIONES

#### Sumario

## Convención Nacional Constituyente

## Convención Nacional Constituyente



## Convención Nacional Constituyente

## Convención Nacional Constituyente

## Convención Nacional Constituyente

## Convención Nacional Constituyente

## Convención Nacional Constituyente

## Convención Nacional Constituyente

## Convención Nacional Constituyente

## Convención Nacional Constituyente



## Convención Nacional Constituyente

## Convención Nacional Constituyente

## Convención Nacional Constituyente

## Convención Nacional Constituyente

## Convención Nacional Constituyente

## Convención Nacional Constituyente

## Convención Nacional Constituyente

## Convención Nacional Constituyente



## Convención Nacional Constituyente

## Convención Nacional Constituyente

## Convención Nacional Constituyente

## Convención Nacional Constituyente

## Convención Nacional Constituyente

## Convención Nacional Constituyente

## Convención Nacional Constituyente