

## INSERCIONES PUBLICADAS

### 1

#### **Solicitadas por el señor Convencional Raúl Alfonsín (pág. 1249 – 1252)**

#### 1) SOBRE LA IMPUGNACIÓN DE LA DECLARACIÓN DE NECESIDAD DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL.

De un estudio realizado por el Centro de Investigaciones Institucionales que preside el gran jurisconsulto Genaro Carrió y fundado conjuntamente con el malogrado Carlos Nino, inspirador del proyecto del Consejo de Consolidación de la Democracia.

Se pretende traer al ámbito de la Convención Constituyente la discusión sobre la validez de la declaración de la necesidad de la reforma constitucional, sancionada por el Congreso de la Nación. Consideramos que la convención constituyente no tiene competencia para decidir sobre esta cuestión.

La primera discusión que se plantea es la de la naturaleza del acto del Congreso previsto en el artículo 30. Aunque históricamente todas las convenciones constituyentes fueron convocadas por actos legislativos denominados "leyes", la doctrina constitucional más importante (Bidart Campos, Linares Quintana, González Calderón, Sánchez Viamonte, Sagués, etc.) sostiene que el artículo 30 contempla un acto de esencia política específica (preconstituyente). "No es un acto de contenido legislativo y por lo tanto no debe tomar la forma de ley" (Bidart Campos "Manual de Derecho Constitucional Argentino", pág. 83).

Corroborar el carácter específico de la declaración el hecho de que el procedimiento establecido en la constitución para la sanción de leyes difiere del procedimiento preconstituyente, ya que este último se realiza con una mayoría desconocida por el artículo 71. En el primer caso se exige 2/3 del total de los miembros de cada cámara ab initio, mientras que en el segundo caso la Constitución exige recaudos menos difíciles de satisfacer.

No contradice esta tesis el hecho de que el Congreso haya llamado "ley" a la declaración de la reforma. Ello puede explicarse de dos maneras: a) porque no obstante que el acto de declaración de la necesidad de la reforma y la convocatoria a elecciones de constituyentes son dos actos de naturaleza distinta, cuando ambos actos de incluyen en el mismo trámite legislativo se los denomina genéricamente "ley". b) La tradición histórica más arriba mencionada.

Una vez acordado que el acto del congreso que inicia el proceso de reforma constitucional es una declaración y no una ley, es necesario dilucidar si en este caso concreto se han satisfecho los requisitos constitucionales exigidos.

El problema radica en que la declaración aprobada por la Cámara de Diputados no es idéntica con la declaración aprobada por el Senado. Ambas difieren en la cuestión del acortamiento del mandato de los senadores. Mientras la Cámara de Diputados ha sostenido que dicho mandato debía reducirse a cuatro años, el Senado ha sostenido, solamente, que se lo

debía reducir (art. 2º punto D) a), de las respectivas declaraciones).

Ante este problema existen dos interpretaciones del acto declarativo del congreso. La primera interpretación consiste en afirmar que no existió identidad en lo que cada una de las cámaras consideró objeto de reforma. La consecuencia de esta interpretación es que no se satisfizo el requisito del artículo 30, con lo que el acto del Congreso no puede entenderse como un acto válido para declarar la necesidad de la reforma.

La segunda interpretación consiste en afirmar que no obstante la diferencia entre las declaraciones de cada cámara ambas coincidieron, primero en la necesidad de reformar el mandato de los senadores y, segundo, en que la reforma era para acortar dicho mandato. De acuerdo con esta interpretación se ha satisfecho el artículo 30, con lo que se encuentra expedito el camino de la reforma constitucional.

Las dos interpretaciones son teóricamente posibles. Sin embargo, existen algunos elementos que hacen que la segunda interpretación sea más plausible. En este sentido, la Cámara de Diputados en ningún momento manifestó cuestionamientos al procedimiento seguido con posterioridad a su intervención, con lo que cabría concluir que estuvo de acuerdo con el Senado en que la Convención debía convocarse para acortar el mandato de los senadores, sin especificar de qué manera debía hacérselo. Por otro lado, esta es la interpretación que surge del voto del Dr. Moline O'Connor en el caso Polino Héctor y otro c/Poder Ejecutivo s/amparo (Exp. Feria 5/94 cons 10)<sup>1</sup>

De todos modos, cualquiera sea la mejor interpretación acerca del acto preconstituyente, lo cierto es que este debate excede las competencias de la Convención Constituyente en tanto poder derivado.

En efecto, conforme a la declaración de necesidad de la reforma, la competencia de la Convención se limita a lo establecido por los artículos 4º, 13 y 15. Estas son las únicas facultades de la Convención, como lo confirma el artículo 6º, que establece que serán nulas de nulidad absoluta todas las modificaciones, derogaciones y agregados que realice la Convención Constituyente apartándose de la competencia establecida en los artículos 2º y 3º de la declaración de necesidad de la reforma. Por ello la Convención no tiene atribuciones para saldar la validez de la declaración de la necesidad de la reforma efectuada.

Incluso en la eventualidad de que no se hubiese incorporado un artículo como el 6º, siendo la Convención Constituyente un poder constituido que ejerce un poder derivado y no originario, nunca podría abocarse al tratamiento de esta cuestión ya que pertenece al ámbito de otros poderes de la Nación: el Congreso o eventualmente la Corte Suprema de Justicia.

Por último, tampoco se puede argumentar que la Convención Constituyente tiene facultades implícitas que le permitan entender en la validez de su convocatoria. No pueden reconocerse facultades implícitas a un órgano cuando las mismas no surgen de otras facultades expresas o cuando esas facultades implícitas están expresamente limitadas por quien fija las facultades del órgano.

## **2) SOBRE EL SISTEMA DEL ARTÍCULO 2º DE LA LEY 24.309.**

DICCIONARIO DE LA LENGUA: Sistema. — "Conjunto de reglas o principios sobre una materia racionalmente enlazados entre sí"// "Conjunto de cosas que ordenadamente

---

<sup>1</sup> El del caso, suscripto por Petracchi, Bossert, Belluscio, Levene y López fue que Polino ni como ciudadano ni como miembro de la Cámara de Diputados tenía legitimación activa para introducir el caso a la Corte.

relacionadas entre sí contribuyen a determinado objeto".

MANGABEIRA UNGER: Los sistemas políticos son "artefactos", instrumentos de la organización del poder, mejor o peor diseñados en cada circunstancia histórica, adecuados o inadecuados en función de las necesidades específicas de cada momento y lugar. Los sistemas políticos son producto de acuerdos mayoritarios alcanzados mediante procedimientos democráticos, o impuestos por las minorías democráticas, o impuestos por las minorías a la mayoría por el uso de la coacción.

Con respecto al cuestionamiento dirigido a la forma de votación del Núcleo de Coincidencias Básicas, cabe afirmar que éste constituye un sistema también desde el punto de vista de la filosofía práctica.

Empezaremos a analizar diversos paradigmas políticos, siguiendo a José Rubio Carracedo en "Paradigmas de la Política". Con respecto a la naturaleza, formas y condiciones de la obligación política, se han dado tres grandes tradiciones o escuelas de pensamiento político.

Platón unifica ética y política en la utopía del Estado justo, para el cual lo bueno coincide antológicamente con lo justo. Así produce la subsunción de la política por la ética. Para el Estado justo, el objetivo del poder es el cumplimiento de la justicia, previo y superior a toda convención o elaboración crítica.

Idolatra al Estado y de ahí su proclividad al despotismo, bien sea a través de un monarca providente, bien a través de una élite de sabios o bien a través de caudillos o líderes carismáticos que dictan sus directrices a las masas. En el Estado justo, el valor político supremo es la obediencia a la ley. Dado que el legislador es sabio, conoce el orden ontológico o histórico y lo concreta en la legislación. Por eso, tiende a encarnarse en un régimen político despótico ilustrado, no puede admitir más que un poder estatal unitario y propicio un tipo de sociedad como comunidad, sin participación, con predominio de las relaciones deontológicas. Muestra una clara propensión a los planteamientos políticos abstractos e intemporales, dado que se trata de un modelo casi inalterable, por definición.

Los sofistas, al contrario que Platón, optaron por la subsunción de la ética por la política y sentaron las bases del realismo político. Luego de la revolución del renacimiento, con la misma orientación Maquiavelo, Bodin, Hobbes, enarbolan la razón de Estado para prescindir de toda atadura moral.

El realismo político considera que la ética tiene su ámbito exclusivo en lo privado, mientras que la política lo tiene en lo público. El enfoque moral y el político son incompatibles. El poder se auto legitima como tal y posee su lógica enteramente autónoma y específica.

El realismo político ve la política como un despliegue en la tensión, el conflicto y la lucha y así la asume en su realismo dinámico de lucha de intereses. No encontrará límites a la razón de Estado y la disyunción entre lo privado y lo público conduce a la doble moral y a la esquizofrenia cívica.

El realismo político sostiene la realidad natural del poder en cuanto superioridad física o intelectual, como un hecho éticamente neutro e incontestable. La lógica de la dominación es inalterable. Su calificación depende de su eficacia. El realismo político no idolatra al Estado sino al poder. Tiende a potenciar el Poder Ejecutivo, porque la eficacia o el éxito es lo que cuenta. Sus valores políticos supremos se vinculan a la seguridad y el logro político máximo es la eficacia. Está siempre ligado a un régimen denominación: autocracia dura o blanda,

oligarquías o negociación neocorporativista, propia del neoconservadorismo.

Una variante de esta concepción es la del neoconservadorismo que reduce la intervención política y estatal y mitifica el mercado libre, reduciendo la política a una mera negociación entre los intereses particulares en conflicto, negando sentido a las ideas del bien común o interés público. En esta vertiente se insiste en una concepción minimalista del Estado en cuanto agencia coercitiva protectora.

Resulta imprescindible analizar el neoconservadorismo, como variante de la concepción realista puesto que constituye un esfuerzo inteligente, sistemático y coherente para dar una respuesta reaccionaria a la problemática del hombre actual.

El neoconservadorismo reclama un Estado desertor, propio de una sociedad insolidaria. La pretensión es que el Estado de Bienestar pone en riesgo las libertades individuales, así como la gestión democrática.

La acusación fue esbozada en "Camino de Servidumbre" por Hayeck en 1944, escrita en Londres durante la Segunda Guerra Mundial: el gobierno democrático sólo es posible cuando confina sus actividades a las pocas sobre las que la gente puede ponerse de acuerdo y de ahí que cuando el Estado aspira a emprender importantes funciones adicionales encontrará que sólo puede hacerlo por coerción y tanto la libertad como la democracia serán destruidas.

En este sentido se orientan las postulaciones de Roberto Nozick cuando propone un Estado mínimo limitado a la protección contra la violencia, el robo y el fraude, como único justificable, porque cualquiera más extenso violaría el derecho de las personas de no ser conminadas a hacer determinadas cosas, como lograr que algunos ciudadanos ayuden a otros o prohibirles actividades para su propio bien. Sostiene que no se puede suponer que la igualdad tenga que estar integrada en cualquier teoría de la justicia y ejemplificada menos que con el tema de la salud.

El neoconservadorismo pretende que el Estado asuma una posición de neutralidad entre los distintos intereses sociales, en una sociedad donde las desigualdades políticas y económicas son la norma. En estas condiciones, la neutralidad significa tomar posición a favor del *statu quo*.

Además, el neoconservadorismo se asienta en una teoría elitista de la democracia. El demócrata parte de la tesis de la igualdad esencial de los seres humanos. —Admite, desde luego, que quienes sobresalen en cualquier actividad son necesarios para la sociedad, pero no justifica la existencia de una jerarquía de atributos que permita clasificar a los ciudadanos en categorías jerárquicas.

Las teorías elitistas de la democracia, por el contrario, se apoyan en la creencia de que las masas son incompetentes para gobernarse, en general dentro del marco del realismo político. Hacen hincapié en el logro de una política pública esclarecida; como la élite está esclarecida, la política fijada por ella ha de constituir el interés público.

Desde otro punto de vista, el neoconservadorismo ha creado la religión del mercado, considera inocuo o perverso al gasto social y fomenta una educación que conspire contra la movilidad social.

Adam Przeworski, en "Democracia y Mercado", sostiene que el efecto de la reforma económica ortodoxa constante que pone en marcha es debilitar las instituciones representativas. Cuando los candidatos esconden sus programas económicos durante la campaña o cuando los gobiernos adoptan políticas diametralmente opuestas a sus promesas electorales, ellos le enseñan sistemáticamente a la población que las elecciones no tienen

ningún rol que cumplir en el diseño de las políticas. Cuando los gobiernos lanzan políticas vitales por decreto o eluden el debate en el Congreso, ellos enseñan a los partidos, los sindicatos y otras organizaciones representativas, que ellos no tienen ningún rol que jugar en la política real... La democracia, entonces, es debilitada. El proceso político es reducido a elecciones, decretos y esporádicos brotes de protesta. El gobierno gobierna por decreto, de una manera autoritaria pero, usualmente, sin mucha represión. Todo el poder del Estado está concentrado en el Ejecutivo, el que de cualquier forma es ineficiente para manejar la economía. La gente tiene la oportunidad de votar pero no de elegir. Declina la participación. Los partidos políticos, los sindicatos y otras organizaciones representativas se enfrentan a la opción de consentir pasivamente o explotar extra—parlamentariamente".

José María Mardones en "La Religión Política Neoconservadora" ha efectuado un prolijo análisis del neoconservadorismo. Afirma que plantea la utopía de la anti-utopía socialista. Nos ofrece el cielo de la realización capitalista: una bienaventuranza gris y hasta propia de hombres realistas. No hay que esperar nada más ni mejor. El Mesías ya ha venido. La esperanza se ha realizado y no hay expectativa diferente. La autoridad del otro es sólo una deficiencia o una amenaza. Hay actitud prepotente de superioridad.

Afirma que tras la seguridad neoconservadora se esconde el autocontento y la satisfacción del que no necesita del otro. Cuando "le otro" son otros pueblos, esta incapacidad se traduce en postura imperialista y colonizadora, como resultado de una actitud superior. El que rechaza la oferta es el rebelde o el enemigo. Los datos humanos no interesan. Hay una ceguera neoconservadora acerca del sujeto y su situación, sobre todo del sujeto débil y pobre. El holocausto sacrílego que expresa claramente hacia donde se dirige el culto neoconservador, del consumismo capitalista que utiliza millones de siervos para su celebración, en un juego de relaciones, modas, coyunturas y mercados.

Volviendo a la síntesis de Rubio Carracedo, el tercer paradigma es la concepción legitimista del Estado según la cual el poder se justifica únicamente por el respeto a las condiciones y límites de la obligación política. La otra línea política, también surgida luego del Renacimiento, contrapuesta a la que se apoya en el realismo político, es la de Erasmo, Moro y Bacon, que procuran conjugar el interés común y los intereses privados. Si nos remitiéramos a Grecia, seguramente podríamos encontrar sus antecedentes en Sócrates y quizás en el mismo Pericles. Esta tendencia termina prevaleciendo a través sobre todo de la Revolución Francesa al asumir los ideales de la libertad, la igualdad y la solidaridad.

La relación entre ética y política es vista como una convivencia problemática. La vida moral en el ámbito individual es "lucha moral", como la vida política es "lucha política", siempre dramática y problemática, se ha buscado a través de moraliza el Estado mediante la división de poderes, inscribiendo la libertad en la realidad jurídico—política, institucionalizándola y garantizándola mediante el equilibrio de los tres poderes. También a partir de la búsqueda de la plena realización personal mediante la participación libre e igualitaria en los asuntos públicos, favoreciendo la participación democrática y mediante la eticidad negativa del Estado, es decir la moralización del poder por su auto limitación.

### **3) EN CUANTO A LAS LIMITACIONES DEL CONGRESO.**

En cuanto al tema de los poderes constituidos, dice Burdeau en su Tratado de Ciencia Política, interpretando al abate Sieyes: "Los poderes constituidos no existen sino en el Estado; inseparables de un orden estatutario preestablecido, necesitan del cuadro estatal cuya presencia misma exterioriza la realidad. El poder constituyente, por el contrario, se sitúa

fuera del Estado; no le debe nada; existe sin él... O sea que los poderes constituidos son poderes estatales, mientras que el poder constituyente es un poder extraestatal".

Asimismo explica Hanna Arendt en "Sobre la Revolución" que "La constitución no es un acto de gobierno, sino un acto del pueblo que constituye un gobierno". Este no es nuestro caso, ni el de ninguna de las convenciones modernas. No se trata de una asamblea espontánea, no estamos rechazando un orden jurídico, ni constituyendo un Gobierno.

En cuanto a nuestra propia historia, en 1860 la Convención fue convocada por la ley 234 del Congreso de Paraná "...al sólo efecto de que se tome en consideración las reformas que la Convención de Buenos Aires propone se hagan a la Constitución Nacional y decida definitivamente sobre ellas".

En 1866 se convocó a la Convención Constituyente por la ley 171 "...con el único objetivo de reformar la Constitución en el artículo 4º e inciso 1 del artículo 67 en la parte que limitan la facultad de imponer derechos de exportación". Conviene recordar que la reforma de los dos artículos sólo podía ser objeto de una decisión única.

En 1898 se convocó a una Convención para reformar tres cláusulas de la Constitución, fijando el Congreso el sentido de dichas reformas.

#### **4) SOBRE EL DISCURSO DE PARQUE NORTE.**

Estoy convencido de que el acuerdo que posibilita todas estas transformaciones está política y moralmente justificado. Desde hace mucho tiempo hemos expuesto nuestra creencia en la necesidad de un pacto democrático que nos comprometa a convivir con arreglo a principios y normas válidos para todos.

El autoritarismo, la intolerancia, la violencia, el maniqueísmo, la compartimentación de la sociedad, la concepción del orden como imposición y del conflicto como perturbación antinatural del orden, la indisponibilidad para el diálogo, la negociación, el acuerdo o el compromiso, son maneras de ser y de pensar que han echado raíces a lo largo de las generaciones en nuestra historia.

Uno de los rasgos distintivos de la Argentina ha sido nuestro fracaso en delinear con éxito una empresa nacional común. Otros países conocieron en el pasado terribles luchas internas, pero supieron disolver sus antagonismos en unidades nacionales integradas, cuyos componentes se reconocen como parte del conjunto en un universo de principios, normas, fines y valores comunes.

Nuestra historia no es la de un proceso unificador, sino la de una dicotomía cristalizada que se fue manteniendo básicamente igual a sí misma bajo sucesivas variaciones de denominación, consistencia social e ideología. Ahí están, como expresiones de esta división los enfrentamientos entre unitarios y federales, entre la causa Yrigoyenista y el régimen, entre el conservadurismo restaurado en 1930 y el radicalismo proscrito, entre el peronismo y el antiperonismo. Bajo signos cambiantes, el país permanecía invariablemente dividido en compartimentos estancos, que en mayor o menor medida se concebían a sí mismos como encarnaciones del todo nacionales, con exclusión de los demás.

La Argentina no era una gran patria común sino una conflictiva yuxtaposición de una patria y una anti—patria; una nación y una anti—nación. Como unidad política y territorial, la nación se asentaba en el precario dominio de un grupo sobre los demás y no en una deseada articulación de todos en un sistema de convivencia.

En estos procesos, lo que se unía no era el país sino un conglomerado interno que sólo lograba afirmar su propia unidad en la visualización del resto del país como enemigo. Este esquema tuvo sus inevitables derivaciones en la mentalidad colectiva de los argentinos. De él emanaron el autoritarismo, la violencia, la intolerancia, la ineptitud para la negociación, el acuerdo, el compromiso, la concepción del orden como imposición y del conflicto como desorden.

## 2

### **Solicitada por el Convencional angel Basan (pág. 1252 – 1253)**

Señor presidente: la palabra "convención", sin duda denota no solo el órgano institucionalmente establecido por los diversos ordenamientos para reformar sus constituciones, u otro tipo de entidades, generalmente colegiadas, con funciones deliberativas, de distinta índole. Convención, en su significado más común, el que generalmente es utilizado en la jerga cotidiana, representa más que al ente institucional, al acuerdo, al pacto, al tratado, al proceso y al resultado final de una conversación o de una discusión sobre determinado tema.

No obstante, este significado, no se encuentra divorciado de aquel otro, ya que el cuerpo que hoy integramos por voluntad de nuestro pueblo, es el resultado de ese dialogo, de ese proceso tendiente a obtener puntos en común, a fin de plasmarlos en los que es la Ley Máxima de nuestra organización institucional, política, cultural, etc.

Pero no por ser este proceso de reforma el fruto de la obtención de coincidencias, denominadas "básicas" entre los dos partidos mayoritariamente apoyados por la voluntad popular, y que tuviera un principio de ejecución a través del dictado de la Ley N° 24.309 por la que se declara la necesidad de reformar nuestra Carta Magna, deja esta Convención de ser ese lugar propicio para la obtención de mayores coincidencias, ya no solo entre los dos partidos mayoritarios, sino que a este proceso es esperable que concurren, y seguramente lo harán de una forma muy rica , todas las fuerzas que la integran. Porque en definitiva esta Convención Constituyente debe ser el lugar del diálogo, del debate, del acercamiento, y en definitiva del acuerdo que hará posible que las reformas que introduzcamos a nuestra Constitución sirvan para potenciar aquellos preceptos que rezan en Preámbulo que le dieran los Constituyentes del 53.

En esta primera discusión que nos toca desarrollar en este ámbito, tenemos por fin llegar a la obtención de lo que serán las reglas de juego con las que desplegaremos nuestras iniciativas, mediante las que plantearemos nuestros disensos, y a través de las cuales estableceremos los mecanismos que también nos permitirán llegar al consenso.

El Proyecto de Reglamento presentado por la mayoría ha sido en este recinto el blanco de múltiples reproches por parte de las distintas bancadas minoritarias. Estas críticas han sido dirigidas fundamentalmente al art. 129, imputándosele que restringe el derecho de las minorías a expresarse libremente sobre su contenido. Esto no es más que tratar de encontrar en su texto cuestiones que no surgen de él, sino que evidencian el propósito de confrontar con este criterio filosófico de llegar a obtener progresos institucionales sobre la base del acuerdo entre los sectores más representativos de la sociedad.

Atentar contra esta filosofía del acuerdo institucional es desconocer la intención de la mismísima Constitución, cuando en su artículo 30 establece una mayoría agravada para que el

Congreso pueda disponer la necesidad de su reforma. Es desconocer la intención de los propios Convencionales Constituyentes de 1853 que concibieron este sistema rígido para la reforma, cuando tuvieron a la vista modelos que establecían mecanismos menos duros, y que sin embargo no llegaron a conmover su espíritu por creerlos impropios para un país que necesitaba de una Organización que los cohesionara, y que les marcara un rumbo no a corto plazo, sino con una amplia visión de futuro.

En este marco también a sido objeto de críticas reiteradas la ley número 24.309 mediante la cual el Congreso de la Nación declaró la "necesidad" de la reforma, en primera medida, porque mediante ella se estableció los puntos que esta Convención podrá tomar como objeto de reforma; a seguido, se le ha criticado también que en ella se estableciera el sentido que han de tener en consideración los señores convencionales para introducir cambios en determinados ítems.

En respuesta a la primera cuestión debo dejar sentado, señor presidente, que como bien señala el texto del artículo 30 de la Constitución, ella puede ser modificada "en el todo o en cualquiera de sus partes". Una de las notas características de la reforma para la que nos han investido es precisamente la de ser una reforma de tipo parcial. Aquí surge de un principio de razonabilidad el llegar a la conclusión de que si la reforma puede ser parcial, es el propio Congreso, en el uso de sus facultades preconstituyentes, el que debe precisar cuales han de ser aquellos artículos o aquellas instituciones que podrán ser modificadas, suprimidas o agregadas en el nuevo texto. Por ello, el acto de declaración de la "necesidad" de la reforma no puede ser una mera manifestación genérica de la intención de reformar, sino, en el caso de reforma parcial, debe contener un señalamiento preciso de lo que el Congreso interpreta o entiende como pasible de reformulación.

Son pocos los casos en la historia patria de reformas constitucionales en los cuales el Congreso no ha manifestado en forma expresa los ítems pasibles de reforma. Y ello no ha sido por la interpretación del texto constitucional del artículo 30 en el sentido de una doctrina opuesta a la que tenemos como fundamento de nuestros dichos, sino que en el caso, las reformas de 1949 y de 1957, han sido reformas con vocación de totales, es decir, que fueron concebidas para reformular en un todo las disposiciones de la Carta Magna, de las instituciones en ella establecida. Por diversas razones que creemos no viene al caso analizar, dichas reformas no han llegado a perdurar en forma efectiva, en el primer caso, o no han logrado los fines que se habían planteado desde una principio en el segundo. Lo cierto es que siempre que en nuestro país se han realizado reformas de tipo parcial el Congreso se ha expedido sobre los puntos a reformar.

Se ha criticado en este recinto también la forma dada al artículo 2º que establece el Núcleo de Coincidencias Básicas en cuanto a las atribuciones del Congreso para señalar un sentido a las reformas para las que se encuentra facultada la Convención Constituyente. En punto a ello, resulta lógico que al declarar la necesidad de la reforma, pueda éste marcar el rumbo que deber darse a las introducciones que se realizaran, ya que no es dable concebir que el Poder Legislativo, en función preconstituyente considere que determinada institución o norma constitucional requiere una determinada reformulación, o por su obsolescencia resulte necesaria su supresión, o que por su desactualización sea menester adecuarla a las circunstancias, y que la Constituyente omita la supresión de la norma obsoleta, por caso, o la reglamente aún más, tal como sería si por ejemplo el Congreso dispusiera la supresión del texto constitucional del artículo 67 inciso 22 sobre patentes de corso, y la Constituyente se embarcara en establecer las reglas a las que se atener el Congreso para la concesión de estas



patentes.

Todas estas interpretaciones están suficientemente sustentadas doctrinariamente en a través de la denominada Doctrina de las facultades implícitas con que cuenta el Congreso de la Nación y que haya su sustento formal no en la interpretación abstracta del sentido de nuestra Constitución, sino en su propio texto, donde en el artículo 67, inciso 28 sienta la facultad de "Hacer todas las leyes y reglamentos que sean convenientes para poner en ejercicio los poderes antecedentes y todos los otros concedidos por la presente al Gobierno de la Nación Argentina." Esta norma abre la posibilidad de que todas aquellas iniciativas u organismos que dependan de un acto del Congreso para su implementación estén lo suficientemente respaldadas por la facultad de éste a darles la operatividad imprescindible para su normal funcionamiento. Además, a través de la doctrina "Frías", en caso de que la Ley de Declaración de la Necesidad de la Reforma adoleciera de las fallas que se le imputan, a través del dictado del reglamento para esta Convención que encuentra su madre en aquella ésta subsanaría los defectos de que pudiera contener.

Lo cierto es que más allá de las interpretaciones que sobre estas cuestiones reglamentaras encontramos en la crítica un trasfondo que evidencia una postura filosófica contraria a la que sustenta la política de acuerdo.

Señor presidente: el hecho de que vivamos en una país desarrollado o subdesarrollado, en un país del primer mundo o del tercero, no pasa por una manifestación de nuestra voluntad interna, sino que es necesario tomar actitudes consecuentes con el sentido que queremos darle a nuestras instituciones.

Los países verdaderamente desarrollados basan sus políticas en el consenso, y ello no es el fruto de una tradición nacida de ser países desarrollados, sino al contrario; es necesario primero empezar a tomar actitudes acordes con esa intención de adquirir una cultura de país desarrollado. En los tiempos modernos, la política se concibe en términos de acuerdo, que es la base de lo que en el futuro será seguramente la política del consenso. La política de plantear permanentemente el disenso no es más que aquella que hace que los pueblos retrocedan a los tiempos en que el derecho nacía como necesidad de poner límites a la guerra. Nosotros aspiramos a una política para el futuro, y a una Constitución que tenga como base de legitimidad el consenso de los grandes sectores de la comunidad basada en esta forma de hacer política.

Hay un principio largamente reconocido como uno de los pilares fundamentales de toda sociedad democrática: el que dice que "mi libertad termina donde comienza la de los demás". Que este sea el símbolo de una sociedad que si bien supo organizarse sobre la base de una concepción democrática de la vida en sociedad, pueda encontrar una instancia superadora, en la que el principio se reformule diciendo "mi libertad comienza cuando se junta con la libertad de los demás".

### 3

#### **Solicitada por el señor Convencional Néstor Bosio (pág. 1253 – 1255)**

Señor Presidente, señores convencionales: me dirijo a ustedes para fundamentar mi posición respecto del proyecto de reglamento que va a presidir la vida de esta Asamblea.

Voy a girar en torno a tres ideas base. La primera está relacionada con la representación

como problemática de la ciencia política. La segunda tiene que ver con el problema de la ética y el campo de la moral. Por último haré una breve referencia a los pactos como mecanismo basamental de la política.

Tal vez, una fundamentación ontológica, buscando ahondar en razones puramente filosóficas, políticas o éticas, no constituya para algunos, explicaciones con pretensión de verdad a la discusión sobre el reglamento. Tal vez, constituya para nosotros, desde un punto de vista más primario, no tan jurídico y eminentemente filosófico, la razón más poderosa.

Es este prisma, el de las fundamentaciones político—filosóficas, el que nos guía, el único a mi entender que nos proporciona la única guía de análisis para justificar y explicar las razones de la norma jurídica en cuestión.

La primera idea tiene que ver con la naturaleza del vínculo que une a los representantes con los representados. Es decir que reflexionaré en torno a la denominada teoría de la representación.

Carlos Fayt, sostiene que la representación es una forma de racionalización de la actividad del poder del Estado. Convierte al gobierno en responsable de las decisiones que adopta en nombre de la comunidad política. Es decir que se completa el sistema de creencias que sirve de soporte a la dominación legal, característica de la organización política moderna. De ahí su conexión con la elección general directa, en cuanto mecanismo de transmisión del poder de autoridad y con el sufragio en cuanto energía o actividad que materializa el poder electoral.

Como enseña la doctrina "la organización estatal no tiene voluntad propia. La que se expresa a través del gobierno es la voluntad humana, que al objetivizarse, en virtud del ordenamiento jurídico, se la considera voluntad de la comunidad".

La representación, podemos decir, es la situación objetiva por la que la acción de los gobernantes se imputa a los gobernados, siendo para éstos de efecto obligatorio, siempre que se ejercite legítimamente en su nombre y con su aprobación expresa. Sostenemos que es representativa toda actividad del poder en el Estado que se ejercita a nombre del pueblo.

En otra dirección, Robert Von Mohl, afirma que la representación es "el proceso mediante el cual la influencia que todo el cuerpo de ciudadanos o una parte de ellos tiene sobre la acción política ejercida en su nombre y con su aprobación expresa por un número pequeño de ellos, con efecto obligatorio para los así representados."

A este altura podemos advertir que son varias las características que a primera vista se imponen. En primer lugar existe una transferencia, que se trasluce en la no participación directa en las acciones gubernamentales. En segundo lugar existe un ámbito de aprobación expreso, que se da a través del poder constituyente. Es decir que la autoridad de los representantes no sólo es creada por el poder constituyente, sino que está sujeta al cambio mediante el poder de reformar la Constitución.

Decimos que todo poder proviene del pueblo, de aquí que los poderes sólo pueden ejercerse en virtud de una delegación. Delegación que tiene dos sujetos concretos: el poderdante que es el pueblo, y el investido con el poder que son los representantes.

Las acciones de los representantes se imputan a los demás. Tanto las probabilidades como las consecuencias para bien o para mal, recaen sobre todos. La acción de los representantes es considerada como legítima y vinculatoria para ellos, sucediendo así de hecho.

La justificación política de la representación supone que la diversidad de intereses dentro de la comunidad pueda alcanzar un grado de coordinación que los haga compatibles, si no idénticos, con el interés público, esto es, con el interés de la comunidad en su conjunto.

Sin la intención de extenderme más, el otro elemento de las democracias liberales moderna que integra la teoría de la representación, son los partidos políticos. Maurice Duverger sostiene que los partidos políticos aseguran un encuadramiento ideológico de los electores. Es decir que los partidos constituyen barreras de contención ideológica del electorado, funcionando a su vez como fuerza dinámica, en permanente cambio.

Tal vez la denominada ineficacia de la teoría de la representación sea un dato de la realidad política, debido a la complejidad de las relaciones sociales que impiden que se convierta, la representación, en un mandato liso y llano.

Es decir que la conocida teoría del mandato, evidentemente ha fracasado. De todas maneras no podemos dejar de resaltar que si bien no estamos ante un contrato clásico del derecho comercial, con cláusulas específicas, con derechos y obligaciones, si podemos sostener que la gran cláusula contractual que predomina en la representación política está bajo el ámbito de la ética de cada individuo que es investido para representar a su pueblo.

La conducta del representante tiene dos estrados judiciales. El primero es aquel donde el juez es la propia sociedad o la opinión pública en abstracto. El segundo de aquellos estrados son los tribunales de la moral y de la ética política.

Existen a mi modo de ver dos sanciones. La primera es la que afecta el vínculo entre representante y representado en forma directa. En este caso el representante pierde "confianza" frente a su electorado posibilidad que le puede caer también a su agrupación política o no. La segunda de las sanciones reflejada muy claramente por Duverger cuando sostiene que "si la ideología del partido deja de corresponder a lo que desea y piensa la opinión pública, pierde progresivamente su influencia".

Es en estos dos ámbitos donde cada convencional juzga y pone a prueba su compromiso político. Queda reservado al ámbito de la moral, de la conciencia, y de su ética, el compromiso político público que asume el representante con sus representados. Pero creo fundamentalmente que en el orden íntimo, el orden de la moral, mora la peor de las sentencias. "No hay tan terrible ni acusador tan potente como la conciencia que mora en el seno de cada hombre", nos decía Polibio.

Bastante bastardeada está ya la teoría de la representación, para que yo venga a contribuir con mi aporte personal. La tesis, por demás difundida por la ciencia política, es que los pactos constituyen una de las formas de construcción de la política.

En momentos de crisis y tensión los acuerdos constituyen, en la mayoría de los casos, la única vía posible y civilizada para resolver los conflictos. En momentos de calma política no son tan frecuentes, pero también sí son una vía de solución alternativa como herramienta política.

Es verdad que existen pactos integradores, donde se suele incorporar al proceso de negociación a las fuerzas en discordia. Tal vez el ejemplo más claro de este tipo de acuerdo lo constituya el llevado a cabo por Israel y Palestina.

Es verdad que también en diversas circunstancias, señor Presidente, los pactos excluyen. Alguien podría traer a la memoria varios pactos históricos, pero a fuerza de ejercicio intelectual, vamos a traer a colación este proceso de reforma a la Constitución de 1994.

Ahora, lo que sí es una verdad objetiva, es que una de las características esenciales de los pactos de exclusión tiene que ver con su fundamentación ontológica. Es imposible concebir un pacto de exclusión sin una base de adhesión tal que lo convierta al mismo inviable. La historia política del mundo tiene innumerables ejemplos de acuerdos políticos de la más

diversa naturaleza, también sucede lo mismo con nuestra propia historia. Desde el preámbulo de nuestra Constitución de 1853 se ensaya un recuerdo de los pactos preexistentes. De más está recordar que la historia argentina se ha fundamentado en gran parte en pactos de las más diversas naturalezas.

Los pactos como medio de construcción de la política han tenido sus frutos en nuestra historia político—institucional, y esta es otra verdad objetiva. Tedioso sería hablar del contenido político de cada uno de ellos pero a modo de brevariario podemos traer algunos a la memoria: El Pacto de Santo Tomé, firmado el 9 de abril de 1816, donde el general Belgrano hace entrega del mando del ejército de observación a Díaz Vélez, y Alvarez Thomas renuncia en el mismo acto a su cargo, asumiéndolo provisionalmente la Junta de Observación.

— El Tratado del Pilar, del 23 de febrero de 1820, constituyéndose en la obra institucional de los pueblos litorales, asentando los principios básicos sobre los que habrá de organizarse políticamente la Nación. Es el pacto de unión sobre el que habrán de consolidarse las autonomías provinciales.

— El Tratado de Benegas, donde Dorrego ofrece la paz a la provincia de Buenos Aires.

— El Tratado del Cuadrilátero, firmado por las provincias de Buenos Aires, Entre Ríos, Santa Fe y Corrientes.

— Los Tratados Federales del 30.

— El Pacto de San José de Flores, pieza basamental de la República.

Tal vez, como sostiene Margaritte Yourcenar, el tiempo sea un gran escultor, y si tanto las esculturas de Antínoo, como ciertos rostros de Adriano hoy lucen más pulcros, finos e inmortales, tal vez así, con el paso del tiempo lucen a nuestros ojos estos acuerdos políticos.

De todas maneras no quiero dejar de pensar que nuestra historia política argentina contemporánea no ha utilizado el acuerdo como herramienta de construcción política. Traigo a la memoria tan sólo uno, el más emotivo, y premonitorio de la gran noche argentina: el abrazo entre Perón y Balbín.

Para concluir quiero volver a hilar los tres pilares de análisis anteriores. En principio remarcar nuevamente que no voy a contribuir al deterioro de la tan mentada teoría de la representación. En segunda instancia, dejo al amparo de mí conciencia el compromiso político asumido antes del comicio del 10 de abril. Finalmente creo en los acuerdos integradores o excluyentes con suficiente base consensual, como medio idóneo y legítimo de construcción política.

Por estas razones es que sostengo un compromiso político que sostiene un acuerdo que considero idóneo, eficaz, transformador y legítimo. Remarco, señor presidente, que dentro de este acuerdo excluyente estamos las fuerzas mayoritarias. Por ende está la voluntad de muchos argentinos, tantos que constituyen la mayoría. Fuera de este acuerdo excluyente, está la voluntad de una pequeña parte de los argentinos, tantos que constituyen minoría.

Por esta razón debemos comportarnos con el más alto sentido y espíritu heleno. Escuchamos y respetamos altamente las minorías, como surge del articulado del Reglamento.

Finalmente, escuchamos y respetamos altamente las mayorías que representamos y es nuestro deber representarlas. Es importante decir a esta altura que, consideramos ilegítimo pretender burlar y desconocer el mandato popular mayoritario en defensa de un supuesto avasallamiento de los derechos de las minorías.

El absurdo sería imponer la voluntad de las minorías, acorde a un prurito de defensa y respeto de aquellas, en desmedro de la mayoría. Nada más alejado de la médula filosófica del

sistema democrático que esto. La voluntad del cuerpo social no es indivisa como la del hombre. De todas formas es fundamental delimitar conceptualmente la conducta societaria para dar corporeidad y direccionalidad a la misma. Este es el quid de la cuestión, habida cuenta de que sería inconcebible una voluntad social delimitada conceptual y materialmente por una parte minoritaria desconociendo su componente mayoritario.

Por estas razones, señor presidente y señores convencionales, voy a votar por la afirmativa el texto del reglamento presentado, cumpliendo el mandato que he firmado el 10 de abril.

#### 4

#### **Solicitada por el señor Convencional Jorge Bucco (pág. 1255 – 1256)**

Señor presidente, señores convencionales constituyentes: después del extenso tratamiento que ya ha tenido el proyecto de reglamento para el funcionamiento de esta Convención Constituyente, un elemental sentido de prudencia hace necesario que mi intervención sea breve y me aboque al tema esencial en cuestión. Sobre este aspecto ha quedado en evidencia que los representantes que se oponen al proyecto de reglamento, en realidad tratan de impugnar el Pacto de Olivos y la ley 24.309. Así se ha afirmado, con un criterio eminentemente político partidista, que el Pacto de Olivos es un acuerdo de dos y que su concreción ha estado motivada únicamente por el interés particular de los propios protagonistas.

De estas afirmaciones puede deducirse que si el pacto se hubiera realizado contando también con la participación de los representantes de la minoría que aparecen como opositores, distinta hubiera sido la posición que habrían adoptado no sólo respecto del pacto sino también sobre la propia ley.

No obstante ello y en relación con la intervención que tuvieron en el acuerdo los doctores Menem y Alfonsín debe advertirse que no actuaron en su propio nombre sino que ambos lo hicieron en representación de sus respectivos partidos que son las fuerzas políticas mayoritarias de los últimos cincuenta años de la vida nacional. Lejos de poder entonces objetarse el procedimiento, los acuerdos entre las fuerzas políticas deben ser ponderados en todos los casos y en especial en nuestro país,

Ya han sido citados extensamente los procedimientos similares que en distintos países de Europa y de América posibilitaron la restauración de la democracia o lograron alcanzar un ámbito de consenso, con lo cual se superaron graves dificultades de orden institucional.

Entre nosotros tampoco se trata de hechos nuevos. La sanción de la Constitución del año 1853 surgió como consecuencia de sucesivos acuerdos entre las provincias, en los que no siempre estuvieron todas presentes, pero entonces como hoy se resolvió por la voluntad y la decisión de la mayoría.

En una de las primeras interpretaciones que se hizo de esa Constitución, con respecto a su reforma, la ley 234 convocó a una Convención Constituyente, expresando que lo hacía conforme a los pactos preexistentes. Pero también nuestra historia reciente cuenta con numerosos acuerdos en el que no intervinieron todos los sectores políticos, pero sí los partidos mayoritarios.

Es precisamente con motivo de la reforma de la Constitución de 1853/60 que el general Perón una vez vuelto al país buscó el acuerdo con el partido radical y procuró promover la

revisión de la ley fundamental.

Así también durante la presidencia del doctor Alfonsín se creó por decreto 2446 en el año 1985 el Consejo para la Consolidación de la Democracia y la Reforma de la Constitución, cuyo objetivo principal es, como su nombre lo indica, acordar los puntos y las propuestas de la reforma.

Son numerosos los miembros que actuaron en ese Consejo y en las diversas comisiones, muchos de los cuales hoy se sienten en las bancas para oponerse la Núcleo de Coincidencias Básicas y al reglamento que es un medio para instrumentarlo.

Debemos preguntarnos, entonces, por qué participaron en numerosas sesiones del Consejo, por qué propiciaron numerosas reformas, proyectando incluso el texto que debía sancionarse, si en definitiva ellos conocían que tampoco en esa oportunidad, no se encontraban presentes los representantes de las diversas ideologías políticas del país.

Es que en política se sabe que no siempre es posible que participen todos los partidos en todos los acuerdos y es por eso que más allá de las elaboraciones doctrinarias de Roussau sobre la voluntad general en la democracia representativa de Occidente, hay una regla de oro que, a pesar de resultar incompleta, todavía no ha podido ser superada. Y es que siempre las decisiones se toman por mayoría.

Las decisiones de los partidos mayoritarios no se han fundamentado sin embargo en la votación arbitraria de sus integrantes, y es por ello que se están dando las razones y las normas legales y constitucionales que le sirven de sustento.

El artículo 30 de la Constitución Nacional es sumamente escueto ya que sólo establece que la reforma debe efectuarse por una Convención convocada al efecto, dejando a cargo del Congreso Nacional un amplio ámbito de actuación. El Congreso Nacional no sólo debe dictar la ley que declare la necesidad de la reforma y determinar los puntos susceptibles de ser revisados, sino que además debe establecer el plazo durante el cual funcionará la Convención y su sede, las condiciones o incompatibilidades de los convencionales constituyentes, el reglamento para su funcionamiento y toda otra cuestión relativa a la reforma.

Estas amplias atribuciones que tiene el Congreso nacional no son exclusivas del modelo argentino, puesto que en el ámbito internacional y principalmente en los Estados Unidos de Norte América es el Congreso el que lleva a cabo la reforma o enmienda de la Constitución y posteriormente ella debe ser aprobada por las tres cuartas partes de los estados.

En nuestro país, la provincia de Buenos Aires tiene un sistema alternativo de reforma, uno de los cuales es el que se realiza por la legislatura provincial y posteriormente es aprobada por referéndum.

En el caso de la Constitución Nacional, ya se ha señalado, el Congreso debe cumplir un rol protagónico en la etapa previa de la reforma. Sus atribuciones tienen tanta significación que su actuación ha sido denominado acto preconstituyente, sin el cual es imposible reformar la Carta Magna.

Todos estos elementos son los que ha tenido en cuenta el distinguido publicista Néstor Sagués para afirmar en su obra *Elementos de Derecho Constitucional* que el Congreso nacional además de convocar a la reforma pareciera que tiene también la facultad de regularla. (Tomo I, página 105)

Esto es precisamente lo que ha instrumentado el Congreso de la nación a través del artículo 5 de la ley 24.309, y como no podía ser de otra manera, el mismo procedimiento ha sido adoptado por el reglamento que se está considerando.

Siguiendo ese procedimiento es la propia Convención la que deberá considerar y decidir si aprueba en forma integral o no el Núcleo de Coincidencias Básicas, como así también considerar y decidir sobre cada uno de los demás artículos habilitados para su reforma

Por todo lo expresado considero que el acto preconstituyente se ha cumplido en debida forma y en consecuencia el reglamento propuesto se ajusta a la ley y a la Constitución.

## 5

### **Solicitada por el señor Convencional Luís Cáceres (pág. 1256 – 1260)**

#### I. Introducción. El contexto de la presente reforma.

Mutado el patrón tecnológico económico de las economías capitalistas centrales y el sostenido deterioro de las fuentes de financiamiento fiscal, durante los años 70 se intentó un salto hacia adelante que terminó en un descalabro de las cuentas públicas y un inédito proceso inflacionario, que estallarían a comienzos de la década del 80. Estas distorsiones dominaron la naciente democracia, las que contrastaban con la liberación de las demandas sociales reprimidas tras los sangrientos años de la dictadura militar y con las expectativas de numerosos sectores sociales que reclamaban un abrupto retorno a patrones distributivos previos al Proceso de Reorganización Nacional. Luego de un tiempo en el que la movilización social dominó el escenario político en pos de la realización de ideales de justicia e igualdad, el escepticismo y la desconfianza hacia el potencial transformador de las instituciones democráticas volvió a ganar el corazón de muchos argentinos.

Esta desconfianza también se esparció alrededor de esta Asamblea Constituyente y del producto que saldrá al final de sus deliberaciones. Se insistió desde muchas tribunas — algunas interesadas y otras no— que la nueva Constitución que tendremos los argentinos no se traducirá en una mejora efectiva de nuestra calidad de vida. La otra idea que se potenció desde los opositores al pacto preconstituyente es que la misma no daba lugar a la expresión de los disidentes. Quisiera dedicar mi exposición a contrarrestar ambas ideas.

#### II. La Constitución y la vida de los argentinos.

##### 1) ¿Qué es una Constitución?

Cuando se interpela a un ciudadano común acerca de lo que es la Constitución, la respuesta usual es sostener que la misma establece las reglas jurídicas más generales de una sociedad, las cuales poco tienen que ver con los problemas que padece. Ella expresa la sensación de que los males que puede sufrir una sociedad particular —desocupación, inflación, analfabetismo, enfermedad, inseguridad, bajos ingresos, falta de bienestar— no se resuelven modificando la declaración de derechos ni la organización del gobierno.

Esta visión de la Constitución está equivocada. El error consiste en identificar una de las tantas constituciones posibles —para peor con serios déficit, como la nuestra— con el único tipo deseable. Por otro lado, este juicio está contradicho por la propia experiencia comparada: la mayoría de los países que alcanzaron un alto grado de desarrollo político y económico han diseñado —previamente o en el transcurso de su proceso de crecimiento y estabilización— el marco constitucional que permitiera tales logros: España, al salir de la dictadura franquista; Italia, Alemania y Japón, al salir de la Segunda Guerra Mundial; Estados Unidos de América,

continuamente desde su independencia; Francia, luego del comienzo del derrumbe de su Imperio Colonial, etcétera.

Ello fue así porque una Constitución es, en primer lugar, los procedimientos para seleccionar la autoridad legítima y organizar el debate público de una nación —algunas puede conferir al pueblo la facultad de decidir directamente ciertos asuntos—. Estas cuestiones, que son diseñadas para otorgarle representatividad al sistema, determinan el grado de participación popular que una democracia puede tener.

En segundo lugar, es la organización de un sistema de competencias para dividir la autoridad y determinar qué función le corresponde a cada una de ellas en el arbitraje de los conflictos colectivos. De acuerdo con el equilibrio propio que fijen estas reglas y a la posibilidad de resolver aquellos, garantiza su propia perdurabilidad y la estabilidad de esa democracia constitucional.

En tercer lugar, las constituciones sintetizan y sancionan los valores y preferencias comunitarios. Estos valores expresan la legitimidad de esa democracia constitucional, esto es, la fuerza moral que la misma posee y la capacidad para diseñar a su imagen y semejanza el resto de la vida social y política a través de reglas jurídicas.

Así, los textos constitucionales convencionalizan los valores particulares de un pueblo, el modo de debatirlos públicamente y los procedimientos para determinar qué autoridad debe resolver los conflictos sociales.

## 2) Por qué diseñar buenas instituciones. Las consecuencias de una Constitución.

Como vimos, en nuestro país se ha expandido con notable vigor la creencia acerca de la inutilidad de las reglas constitucionales para promover objetivos individuales y colectivos valiosos. Para contrarrestar a esta idea volvamos sobre nuestro esquema tripartito.

I. Dijimos en primer lugar que una Constitución organiza el debate público y determina las formas en que la autoridad legítima es seleccionada. Muchos argentinos se quejan de que sus representantes políticos no son eficientes, adoptan sus decisiones tardíamente y son poco receptivos a la voluntad popular que los eligió. Concluyen que se dedican a sus propios asuntos más que a los problemas de la gente. ¿Cómo puede la Constitución resolver esto? Primero, puede organizar leyes electorales que propicien la mayor participación posible de todos aquellos interesados en contribuir al bien común. Segundo, puede facilitar un mandato más responsable al eliminar total o parcialmente la proporcionalidad de las listas. Tercero, puede dejar un ámbito amplio para que las decisiones las tomen los propios interesados o bien que los mismos formulen iniciativas a los órganos parlamentarios. Cuarto, puede modificar el compartimiento de los titulares de los poderes públicos si ellos pueden ser objeto de revocatoria popular y, por lo tanto, ser despedidos legalmente antes de finalizar sus mandatos.

Todo este complejo conjunto de reglas y principios puede generar un sentimiento de impunidad en los mandatarios que elegimos —y así será su preocupación por los asuntos comunes— o bien puede hacerlos tomar conciencia de su deber cívico y de sus obligaciones hacia sus electores; determinan que las decisiones más trascendentes para nuestras vidas las tomen otros o nosotros mismos; conocer a quienes entregamos nuestra voluntad o ignorarlos; cambiar a quien no cumple con su función o esperar que finalice su período de gobierno.



II. Dijimos que una Constitución organiza un sistema de competencias gubernamentales que determinan cuál es la autoridad legítima para realizar un cometido público específico. ¿Qué impacto tiene ella en este campo? Supongamos que la Constitución estableciera que la modificación de la moneda del país debe responder a una ley, pero exige que su aprobación cuente con el respaldo de la mayoría absoluta en ambas cámaras —por entender que para realizar una medida de ese calibre es necesario contar con el apoyo mayoritario. Esta adición dificultará que el partido en el gobierno por sí solo pueda llevar adelante este tipo de reforma. Imaginémos ahora, que la Constitución dispusiera que la venta de los activos del Estado pueda ser sancionada sin necesidad de ley —por entender que por estar bajo competencia del Poder Ejecutivo basta con que este manifieste su voluntad de desprenderse de los mismos mediante un simple decreto. Esto significa, probablemente, que una administración que no fue votada por la mayoría de los ciudadanos sino sólo por la fracción minoritaria más numerosa, pueda realizar un acto de semejante envergadura. Es dudoso que esta medida cuente con un respaldo firme y duradero y, por lo tanto, que un programa semejante perdure en el tiempo.

Otra cuestión que hoy es vista como central para muchos argentinos, es el crecimiento y fortalecimiento de la corrupción política y administrativa. Al respecto, es mucho lo que puede garantizar una Constitución. En primer lugar, debe garantizar un Poder Judicial independiente y técnicamente capacitado: no es lo mismo que los jueces sean nombrados en sesiones secretas que en sesiones públicas, ni que sean nombrados exclusivamente por representantes del poder político en lugar de ser designados por organismos especiales de integración plural —jueces, abogados, profesores y académicos de derecho. Puede, además, imponer que los fiscales no dependan del Poder Ejecutivo. Incluso, pueden garantizar que los organismos encargados del control de la gestión administrativa, tampoco dependan del poder que deben controlar. Obviamente, si estas reglas básicas no se llevan a cabo, cualquier Constitución generará bolsones de corrupción muy difíciles de erradicar, con los consiguientes perjuicios morales y materiales que ella conlleva.

III. Por último, sostuvimos que una Constitución sanciona con la fuerza de la ley, los ideales, preferencias y valores que una sociedad preservará en el tiempo. ¿Cuál es la importancia que tiene aquí? En general, nadie pone en duda la importancia de la Constitución respecto de los derechos individuales. Pero respecto a algunos derechos sociales, se pone en duda la posibilidad de su efectivo cumplimiento. Esto es real, cuando su realización depende de los recursos fiscales —por ejemplo, el derecho a una vivienda digna. pero cuando su cumplimiento depende de conductas o recursos privados, previa reglamentación en general de las autoridades públicas, esto no vale —por ejemplo, la participación obrera en las ganancias de las empresas, en la dirección de las mismas, etcétera. Puede ser el caso que una Constitución otorgue acciones legislativas o judiciales a quienes detecten un interés legítimo, para desarrollar el derecho en cuestión: si nadie legisla este segundo tipo de derechos sociales, entonces puede conferírsele una iniciativa de ley a las entidades representativas de tales intereses, la cual, si no es tratada en un breve período de tiempo, se podrá tener su propuesta como norma sancionada al efecto.

Así, qué aspectos centrales de la política económica, de la política social, de la lucha contra la corrupción, del control de los actos estatales y de la participación ciudadana están íntimamente vinculados con los textos legales supremos: a veces, mejorando la eficiencia en las relaciones económicas —y el nivel del ingreso nacional per capita, y otras veces

entorpeciéndola; otras veces, fomentando prácticas administrativas reñidas con la moral y otras veces promoviendo su castigo; otras veces, propiciando que los representantes populares sean gestores del interés privado de algunos —a veces de ellos mismos— y otras veces que cumplan responsablemente sus mandatos; y otras veces, generando ciudadanos apáticos, egoístas, eternamente disconformes, y otras veces, ciudadanos activos, responsables, que saben ejercer sus derechos y cumplir con sus obligaciones. Estas razones muestran la importancia de tomarse en serio la Constitución y su reforma, sobre todo, para que nuestros representantes lo sean por sus virtudes, su sabiduría, su prudencia y su integridad. Pero para ello es necesario identificar los déficit que nuestra Carta Magna presenta y así entender por qué las propuestas contenidas en el Núcleo de Coincidencias Básicas pueden resolverlos.

### 3) El diseño constitucional argentino. Su déficit y sus consecuencias.

Por diversas causas, los argentinos no hemos visto florecer una sociedad democrática, participativa e igualitaria. Distorsiones económicas, tradiciones culturales autoritarias, deficiencias en la conformación social del país y dificultades de orden político, explican en parte ello. Al mismo tiempo, se aduce sin que nadie se sonroje, que poco es lo que una Constitución puede lograr para erradicar los males del subdesarrollo que padecemos. Sin embargo, las normas y prácticas constitucionales que nacieron con la Constitución de 1853, han jugado un rol importante en la baja legitimidad del arreglo institucional argentino, en la concentración de funciones en la presidencia, en la incapacidad sistemática para establecer un eficaz sistema de frenos y contrapeso que garantice el control de los actos de gobierno, en la escasa participación ciudadana en los asuntos públicos y en la inestabilidad secular de los gobiernos democráticos.

#### I. Una Constitución conservadora.

Una Constitución tiene mayor preponderancia en nuestras vidas cuanto mayor sea el grado de apertura a las demandas ciudadanas que imponga al sistema político. Habíamos dicho en nuestra primera nota, que una Constitución es un sistema de representación y por lo tanto dispone las reglas que servirán para seleccionar a quienes encargaremos la conducción de los negocios públicos. Por ello, hay que considerar dos cuestiones cruciales: a) la relación más o menos directa entre los electores y los gobernantes; b) la mayor o menor posibilidad de modificar el gobierno frente a los cambios de consenso de la opinión pública. Cuanto menos directa es la primera relación y menos factible el cambio de política frente a los nuevos deseos, mayor será la brecha entre las necesidades populares y su grado de satisfacción.

Nuestra Constitución interpone continuamente electores institucionales entre el pueblo y sus mandatarios sin ningún tipo de responsabilidad política: el presidente es elegido por un Colegio Electoral —después de Tucumán en 1987, Capital en 1989 y Corrientes en 1991, sabemos que no garantiza el respeto de la voluntad mayoritaria. Los senadores son elegidos a su vez por las respectivas legislaturas provinciales. De los jueces, integrantes del tercer poder, no elegimos los de menor cuantía. Mucho menos elegimos a nuestros fiscales para la persecución de los delitos y tampoco integramos los jurados. Y esto, por solo citar tres instituciones judiciales que no sólo atenúan el ya menguado poder presidencial americano, sino por ser baluartes de la fortaleza de su democracia.

Tampoco la Constitución posibilita una participación decisoria del electorado en muchas cuestiones que impactan fuertemente en nuestras vidas. A pesar del millón de firmas

obtenidas por opositores a la privatización del sistema jubilatorio, las mismas resultaron infructuosas, no tanto para torcer la decisión gubernamental, sino sólo para convocar a una consulta no vinculante. Por lo demás, también carecemos de la facultad de exigir que un proyecto de ley elaborado por los propios ciudadanos sea tratado por ambas cámaras del Congreso.

En lo que respecta al segundo problema, el mandato rígido de seis años es muy largo como para que pueda perdurar el consenso que llevó al presidente a ser elegido. Ya veremos qué factores coadyuvan a que esto se refuerce, pero la cuestión es que si el elector envía una señal de desacuerdo a la política gubernamental, tal como sucedió con Alfonsín en 1987, es muy difícil que esta nueva opinión se refleje tanto en la composición del gabinete, dando lugar mayoritario a los opositores al presidente, como en un giro de 180 grados, de la política que está implementando.

Este es el modelo conservador que nuestra Constitución ha impuesto: intermediación electoral, supremacía de la opinión pública anterior y nula participación directa de los afectados en la toma de decisiones. El desafío, por lo pronto, es transformar esta democracia representativa de baja calidad en una democracia participativa esplendorosa para el disfrute de todos.

## II. Un presidente incontrolable.

A la falta de participación y a la irrepresentatividad de los gobernantes argentinos, la Constitución suma un segundo enorme mal: la hipertrofia del oficio presidencial.

Basándose en los propósitos de Alberdi, para quien la Constitución debía erigir un "virrey constitucional" que transformara el desierto argentino en una Nación, los constituyentes del 53 dotaron al presidente de más poder que su homónimo norteamericano y para que no reinara, dispusieron la cláusula que habilita una sola reelección pero no en el período siguiente. Aún así, se logró tener un "virrey", pero éste no impulsó el desarrollo. Por el contrario, sólo se logró por este intermedio, una enorme acumulación de poder, desbordes autoritarios y una extrema vulnerabilidad a la corrupción. Este poder proviene de la letra constitucional, de interpretaciones judiciales y de prácticas constitucionales y administrativas perversas, que mostraron la ineficacia del sistema de frenos y contrapesos que la Constitución había ideado.

La letra de la Constitución le concedió más facultades que a su homónimo norteamericano: nuestros ministros no necesitan del acuerdo del Senado, en su defecto tampoco tienen responsabilidad parlamentaria; la brevedad del período legislativo la posibilidad de dictar el estado de sitio y de intervenir provincias; la facultad exclusiva de prorrogar las sesiones ordinarias y de fijar la agenda de las extraordinarias. La práctica judicial expandió sus facultades: amplió las cuestiones políticas no son justiciables, admitió los decretos de necesidad y urgencia y alentó una competencia desmedida de las autoridades administrativas —basándose en su discrecionalidad. Sumado a esto, los gobiernos constitucionales que seguían a las dictaduras militares, nunca devolvían al Congreso las facultades usurpadas: por ejemplo, el manejo de la deuda externa, delegado por el Congreso en el Poder Ejecutivo durante el período 1973—1976, aprovechado por el Proceso de Reorganización Nacional, continuo —y continúa— en manos del de éste. En cuarto lugar, el crecimiento del aparato administrativo —con su Banco Central, sus empresas públicas, sus juntas reguladoras— aumentó los poderes de oficio. La asunción de facultades de las provincias, fue el último paso

de este megapoder.

Por otro lado, sucedió la disminución correlativa de facultades, sufriendo las consecuencias ese Poder Judicial que había avalado el crecimiento desmedido de la Presidencia. La partidización de la Corte Suprema; luego, el copamiento de la justicia federal; por último, las instancias administrativas —Tribunal de Cuentas, Sindicatura General de Empresas Públicas, Fiscalía Nacional de Investigaciones Administrativas, Procuración del Tesoro, Centro de Estudios Penales del Banco Central—, son ejemplos de la debilidad intrínseca del modelo de control que nuestra Constitución Nacional impulsa, en donde no existen vallas vigorosas que contengan los desmadres presidenciales. El reto es, entonces, poner en caja al presidente, limitando sus atribuciones y fortaleciendo las instancias de control si es cierto nuestro interés en luchar contra la hipercorrupción y las lacras morales y materiales que produce.

### III Una democracia ingobernable.

Como si esto no fuera poco, la hipertrofia presidencial y la dinámica política que ella impone, genera un tercer mal: la dificultad de gobernar el propio sistema político y, a través del mismo, el país. Este problema obviamente sucede cuando las mayorías parlamentarias no son del color político de quien ejerce la Presidencia —como le sucedió a Alfonsín después de la derrota electoral de 1987 o a Illia desde el mismo inicio de su gobierno en función de la proscripción del peronismo— o bien se presenta en situaciones de crisis social generalizada, ya que no pueden formarse los consensos suficientes para revertirlas, como en general todos los acontecimientos previos a los derrocamientos de las autoridades constitucionales.

Esto tiene una explicación. El sistema presidencial argentino se destaca por una enorme concentración de funciones en la presidencia, de tal modo que subordina a los otros dos poderes a sus propios intereses. Combina con esto, un sistema de partidos políticos "a la europea": férrea disciplina interna y bloques legislativos monolíticos. En tercer lugar, no hay ninguna conexión entre el Parlamento y el Ejecutivo a la hora de formar el gobierno y designar los miembros del gabinete —como los sistemas parlamentarios y los presidencialismos a la estadounidense. La combinación de estos tres elementos produce una dinámica de interacción social competitiva que se denomina "juego de suma cero": lo que uno obtiene lo consigue siempre a expensas del otro. Por lo tanto, los adversarios del presidente, como no pueden participar de un poder político unipersonal —no se puede compartir la Presidencia— ni tampoco pueden colocar figuras de su partido en el gabinete que impongan su propia política al "virrey constitucional", tiene como única opción racional, desgastarlo: 1) para diferenciarse nítidamente del mismo y aglutinar tras sus banderas a toda la oposición; 2) para presentarse como única alternativa y vencerlo en las próximas elecciones presidenciales. En consecuencia, durante seis años la oposición se entrega al juego de "destruir al adversario" ya que no hay instancias intermedias ni para reemplazarlo ni para cogobernar.

Sintetizando, tendríamos la siguiente secuencia: a) derrota electoral del partido presidencial; b) pérdida de legitimidad social del presidente; c) confrontación interpartidaria; d) bloque institucional interpoderes; e) crisis y parálisis del sistema; f) caída del régimen.

La reforma constitucional propuesta es una buena oportunidad para que los argentinoselijamos el mejor sistema institucional posible que nos permita romper este círculo vicioso de la decadencia y superar el atraso, la pobreza, la desigualdad y la corrupción.

### III. La justificación del bloque de reformas.

Cualquier disposición legal es irrelevante a la hora de justificar instituciones: ello porque si describimos al derecho como una práctica social, tal práctica no deja de constituir un conjunto complejo de hechos, los cuales nunca pueden fundar principios cuya validez no dependa de ningún otro juicio. Pero, por otro lado, si concebimos el derecho como un conjunto de prescripciones y principios de orden moral, el mismo es irrelevante ya que no hace más que reproducir un orden de mandatos superior con lo que se tornaría superfluo pues la resolución de los casos dependería de juicios cuya naturaleza no sería estrictamente legal. Esta era la idea básica de Carlos Nino, al defender la relevancia de la Constitución como el producto de un procedimiento legítimo. Nino creía fervientemente que la democracia era el sucedáneo imperfecto, el discurso moral, aquel donde hombres libres, iguales, con racionalidad perfecta, conocimiento de los hechos, discutían la adhesión a algún principio sin limitaciones temporales. Y creía, y demostró, que la Constitución era una limitación convencional a la democracia —y, por lo tanto, estaba, vinculada a aquel discurso moral. Por lo tanto, si el procedimiento legítimo para la toma de decisiones es el democrático, significa que la interpretación de la Constitución debe estar orientada por la expansión de estos ideales —los cuales comprenden la protección de los derechos individuales que evitan que una mayoría circunstancial avasalle los intereses de quienes conforman grupos minoritarios.

Esta necesidad de recurrir a principios de orden último, es mucho más fuerte cuando el texto constitucional presenta fallas las que pueden ser de orden semántico —ambigüedad y vaguedad—, sintáctico —ambigüedad y vaguedad no de palabras sino de oraciones—, pragmático —cual es la dimensión locucionaria de la oración en cuestión, es decir, que hacemos con ellas, si obligar, afirmar, prescribir, prometer, etcétera— o lógico —redundancia, contradicción y laguna. Creo sinceramente que los artículos 1º —que invoca Zaffaroni— como el que estaríamos violando de sancionar este reglamento, y agregaría el 33 y el 30 de la Constitución Nacional, presentan algunas de estas fallas y, por lo tanto, no podemos dejar de recurrir a juicios valorativos. Mi intención es tratar de reflexionar conjuntamente acerca de que el procedimiento de votación empleado es mucho más democrático que el que pretenden los opositores al artículo 5 de la ley 24.309 y al artículo 129 del reglamento que estamos discutiendo.

Creo sinceramente que la democracia gira en torno a dos valores centrales: la legitimidad y la representatividad de los procedimientos que la institucionalizan. La primera cuestión está vinculada con los valores e ideales interpersonales que la misma puede promover, por ejemplo, el intercambio equitativo entre las clases sociales, el tratamiento igualitario entre todos los hombres. El segundo valor atiende al proceso de selección de quienes deberán tomar las decisiones que afectarán al conjunto ciudadano; el grado de participación que ellos tienen en tal selección y el control que las instituciones brindan para el cumplimiento efectivo de los valores y objetivos interpersonales que el gobierno se fija.

Si la Constitución Nacional institucionaliza la democracia y ésta a su vez reproduce en forma imperfecta los rasgos de la discusión moral, el proceso de su reforma debe satisfacer más que ninguna otra decisión las exigencias del discurso moral y sus implicaciones. En otras palabras, no creo que haya sistema de reformas neutrales respecto de los valores fundantes de la democracia.

Así, las constituciones más modernas —que tienen una identidad mayor que los reglamentos parlamentarios a los que se refiere Zaffaroni— establecen dos tipos de recaudos: algunos en torno a valores y procedimientos que no pueden ser objetos de reforma —como el

caso de la ley fundamental de Bonn— o bien sujetando el producto final de la reforma al control de otras instancias tal el caso de legislaturas o convenciones estatales en los Estados Unidos, o del mismo cuerpo electoral, como sucede en Italia y Francia. Es decir que tratan de preservar la legitimidad de ciertos ideales interpersonales que ellas promueven o bien cuidan el segundo aspecto de la democracia: la representatividad de la reforma. No estoy seguro de la bondad de los límites al primer aspecto, esto es que las constituciones tengan algo así como contenido pétreos. Pero no parecen respetar los recaudos de la democracia aquellas constituciones que impiden que el pueblo o sus representantes participen en la aprobación final de las reformas.

Por el contrario, ¿qué significa que una Convención es soberana? ¿Que puede derogar la forma representativa, republicana y federal de nuestro gobierno y nuestro Estado? ¿Que puede derogar el derecho de propiedad individual? ¿Que puede derogar los derechos sociales del artículo 14 bis? ¿Que puede derogar la cláusula de igualdad del artículo 16? ¿Que puede dejar sin efecto los derechos procesales que ella garantiza?

Si bien respecto de los reglamentos uno podría decir con sentido que son inconstitucionales acerca de las cláusulas no reformadas, ¿cómo decir lo mismo respecto de los contenidos de las reformas promovidas y sancionadas por una Convención Constituyente? Los mismos críticos del procedimiento adoptado están dispuestos a reconocer que la Convención no es soberana. En efecto, afirma Zaffaroni que tener potestades de autogobierno no es semejante a producir cualquier tipo de reglamento que merezca el calificativo de jurídico. Y así como él desprende dudosamente de una teoría democrática "ad—hoc" cuál debería ser el contenido de los mismos, así también el artículo 5 de la ley 24.309 controla el debate acerca del artículo 2 de la misma ley. Este artículo 5 es la herramienta legal y constitucional que permite efectivizar el respeto a la voluntad ciudadana.

Nuestra Constitución Nacional presenta serios déficit de participación popular no sólo en el proceso de reforma sino también en el de legislación ordinaria. El efecto del artículo 5 es proteger el mandato ciudadano que ha querido asignar de sentido la actual reforma. No se ha ofrecido ningún texto vago, ninguna propuesta escandalosa, ninguna propaganda ambigua: se ha colocado en manos de la gente el sentido y el alcance de esta reforma. Al mismo tiempo se ha reconocido el carácter no refrendatario de esta Asamblea al dejarle precisar el mismo y disponer las reformas a otros pasajes constitucionales de envergadura. Consecuentemente, el sistema normativo que conforman los artículos 2 y 5 de la ley 24.309 preservan el proceso democrático mucho más que la simple declaración de necesidad de reforma y otorgan un poderoso instrumento de participación y control al ciudadano.

Ahora bien, este realce de uno de los pilares de la democracia —la representatividad de los procedimientos y gobernantes— podría ser inconstitucional por violar aspectos vinculados a la legitimidad del sistema. La pregunta es si con esto violamos la libertad de votar de quienes están en contra de algunas cláusulas contenidas en el artículo 2 y a favor de otras. Creo también fervorosamente que no: ¿acaso un sistema uninominal de votación violaría el derecho de voto de las minorías?

En esta cuestión estamos frente a tres problemas. Uno, la representación de las minorías, que está garantizada, ya que aquí estamos todos. Dos, la expresión de las minorías, es decir, su derecho a ser diferente y disidente, que también está garantizado. Nadie puede afirmar sinceramente que no se permite su libertad de palabra. Tres, la decisión de las minorías. Ellas sostienen que se las ataca ya que no pueden optar decidir libremente que aspectos del Núcleo de Coincidencias Básicas votarían y cuáles no.

Pero esto fue resuelto por mecanismos democráticos: no se trata de imponer el número o sea, justificar el procedimiento de votación en bloque a través de la regla de presunción de legitimidad moral que otorga el proceso democrático que no se circunscribe a obtener respaldo mayoritario para tomar una decisión, sino a respetar —como Nino las llamaba— las precondiciones del proceso democrático que impiden la transformación de la regla de la mayoría, en la dictadura de la mayoría. la libertad de expresión, de asociación, de deliberación, de igualdad y trato equitativo, de autonomía personal, de sufragar, la más correcta forma de representación política —en lo posible proporcional—, etcétera.

Entendemos que el Núcleo de Coincidencias Básicas forma un bloque de constitucionalidad y como tal debe ser votado. Si la minoría no lo entiende así, sencillamente no lo votará. Y no se puede pretender que la decisión de destruir ese bloque de constitucionalidad sea una cuestión de moral: es una cuestión sistémica, de pura racionalidad. Por lo tanto, ningún derecho se viola si esto es así.

Este es el camino que intentamos recorrer: una Constitución justa, a la medida de los intereses de los ciudadanos argentinos, respetuosa de sus derechos y atenta a la protección de las minorías.

## 6

### **Solicitada por el señor Convencional Tomás Castillo Odena (pág. 1260 – 1261)**

Señor presidente: el análisis en particular del artículo 129 del Reglamento que este cuerpo ha aprobado en general para regir su funcionamiento, trae nuevamente a este recinto el sabor amargo de sentirnos partícipes involuntarios, de la más profunda degradación de nuestras propias facultades, increíblemente sancionada por esta misma Convención.

Resulta inaccesible a todo entendimiento lógico que hayan sido los Sres. Convencionales quienes, con libre voluntad, hayan renunciado a ejercer con plenitud el mandato que el Pueblo de la Nación les ha otorgado con la convicción de que la decisión de transformar la sabia constitución de 1853 merece ser tomada por hombres dignos y prudentes, que analizar en profundidad cada asunto, como cabe al extraordinario texto que enfrentamos. —

Durante el transcurso del debate en general, se han escuchado críticas de indiscutible altura científica y política respecto de la inaplicabilidad del artículo 5 de la ley que declara la necesidad de la reforma. —

Esa vasta argumentación, que saludo por oportuna y certera en su crítica, es trasladable a la discusión de este artículo 129 del Reglamento.

El mismo, transformado en reflejo indiscutible del mencionado artículo 5, pretende ser la corrección tardía e insustancial del claro avance que el poder preconstituyente consumó sobre el poder constituyente a través de la ley 24309.

En efecto, y afirmando lo expresado por mis colegas de las bancadas minoritarias, sostengo que esta Convención no pudo validamente verse limitada en el ejercicio de sus facultades por la norma sancionada por el Congreso.

Como bien expresaba el celebre tratadista SÁNCHEZ VIAMONTE: "En su desempeño, la Convención reformadora no está sujeta a otras limitaciones que las que emanan de la Constitución vigente, lo que se explica porque, como ya hemos dicho, aquella ejerce el poder constituyente constituido o instituido. En tal sentido, la Convención no está sometida a limitaciones que puedan pretender imponerle los poderes constituidos y que no resulten del

contenido de la Ley Suprema de la Nación. Es así, que si bien la constitución autoriza al Congreso a declarar la necesidad de la reforma y este convoca a la Convención, en modo alguno podría el cuerpo legislativo crear condiciones que subordinen a su voluntad el funcionamiento del órgano revisor." Y agrega LINARES QUINTANA: "No sería pues procedente que el poder legislativo pretendiera reglamentar el funcionamiento de la Convención reformadora. Sancionada la necesidad de la reforma, el Congreso no tiene ninguna otra intervención en esa materia. Por lo menos, no debe tenerla, si nos atenemos estrictamente al texto constitucional, a la doctrina del poder constituyente y a la técnica creada por SIEYES en 1788, a la que consideramos inobjetable desde este punto de vista."

La sabiduría volcada en estas opiniones fue olímpicamente ignorada por las necesidades circunstanciales de justicialistas y radicales al sancionar la Ley 24309, y nuevamente pasadas por alto al introducir el texto actual del artículo 129 del reglamento de esta Convención.

Si el ya mencionado artículo 5° de la ley 24309 es inoportunable a esta H. Convención por tratarse de un indiscutible e ilegítimo avance de un poder constituido sobre el constituyente; si la razón jurídica y la inveterada por práctica constitucional argentina nos permitía recuperar como cuerpo la facultad de análisis pormenorizado de cada uno de los temas puestos a nuestra consideración: **CUÁL HA SIDO LA RAZÓN PARA QUE LA MAYORÍA RENUNCIE ALEGREMENTE Y SIN NECESIDAD ALGUNA A SUS PODERES?**

Sin duda alguna, ha sido la desconfianza mutua de aquellos que, obnubilada por su ambición, suscribieron el Pacto de Olivos, del cual deriva el paquete denominado Núcleo de Coincidencias Básicas. —

Este artículo 129, tal como está redactado, impide la votación tema por tema de las cuestiones incluidas en el artículo 2 de la ley 24309. Así las cosas, cuestiones de indiscutible entidad propia deberán rechazarse o aceptarse a libro cerrado, con una cadena que nos ata a la peor de las imprudencias cívicas y a una pésima técnica constituyente.

Decía ROUSSEAU en El Contrato Social: "Para descubrir las mejores reglas de la sociedad que convienen a las naciones sería preciso una inteligencia superior, que viese todas las pasiones de los y que no experimentase ninguna; que no tuviese relación con nuestra naturaleza y que la conociese a fondo; que tuviese una felicidad independiente de nosotros y, sin embargo, que quisiese ocuparse de la nuestra; en fin, que en el progreso de los tiempos, preparándose una gloria lejana, pudiese trabajar en un siglo y gozar en otro. Serían precisos DIOSES para dar leyes a los hombres."

¿Quiénes son estos falsos DIOSES que han conseguido con los votos de la mayoría imponer sus condiciones a este cuerpo autónomo?

¿Quiénes son estos pretendidos SUPERHOMBRES que se han convertido, por falta de coraje de la mayoría cómplice de esta Convención, en reformadores per sé de nuestra Carta Magna, en un acto que no se puede discutir validamente, con influencia en la decisión de cada tema?

La historia conoce de las nefastas consecuencias que acarrea al devenir de los pueblos el sometimiento a la voluntad de los iluminados.

Afirmaba CICERON "la superioridad del gobierno romano sobre el de las demás naciones porque estas solamente habían tenido hombres aislados que habían constituido repúblicas a su manera, dando las leyes e instituciones particulares: Creta, de MINOS; Lacedemonia, de LICURGO; Atenas, cuya constitución ha experimentado tantos cambios, de TESEO, después de DRACON, de SOLON, de CLISTENES, y posteriormente de otros muchos, mientras que nuestra república no ha sido constituida por un ingenio solo, sino por el concurso de muchos,



ni se consolidó por una sola edad, sino por el transcurso de bastantes generaciones y bastantes siglos. No es posible encontrar un ingenio que todo lo abarque; y el concurso de todos los varones esclarecidos de la poca no conseguir, en achaques de revisión y prudencia, suplir las lecciones de la experiencia y del tiempo."

Este artículo 129, como aquel artículo 5, nos pone en la obligación de obrar con uno de los mayores vicios de la técnica constituyente: LA IMPRUDENCIA. —

El discutir un paquete semejante, y más aún, votarlo como una sola y única cosa, nos recuerdan las duras palabras que merecieron a ESTEBAN ECHEVERRIA en el "Dogma Socialista", estos gestos irresponsables: "Si la ley orgánica no es la expresión de la razón pública proclamada por sus legítimos representantes, si estos no han HABLADO en esa ley de los intereses y opiniones de sus poderdantes; si no han procurado interpretar su pensamiento, su obra ser un monstruo abortado, un cuerpo sin vida, una ley efímera y sin acción, que jamás podrá sancionar el criterio público. El legislador haber traicionado a su poderdante, el legislador ser un imbécil."

Esta Convención deber modificar el texto del artículo que estamos tratando, reemplaza nodo por una norma legal que garantice el sano ejercicio de nuestras responsabilidades, a través del análisis y aprobación o rechazo de cada uno de los cruciales temas que conforman el denominado Núcleo de Coincidencias Básicas, y que a su vez impida asentar un antecedente nefasto, tanto de avance de un poder constituido sobre el constituyente como de un desgraciado renunciamiento de las facultades propias de los Sres. Convencionales a cambio de dudosos beneficios.

Y ese ser un acto prudente, reflexivo, lleno de sabiduría cívica, porque como advertía Aristóteles en La Política "la única virtud exclusivamente propia del que manda es la prudencia, pues las demás virtudes parece necesario que sean compartidas por los que mandan y por los que obedecen."

El antecedente que se cristalizaría de aprobarse el artículo 129 del Reglamento, tal como está redactado en el proyecto, y en la medida en que toma como precedente una norma ilegítima y perversa en sí misma, se volver contra sus mentores.

Tal como expresaba el celebre penalista SEBASTIÁN SOLER: "El legislador solo es completo cuando está dotado de imaginación. Es muy difícil hacer derecho pensándolo solamente desde el poder. Legislador completo es aquel que sabe estructurar las normas jurídicas pensándolas primero desde el sitial del juez y después desde el banquillo del acusado. El que no sabe que la norma jurídica es reversible —todo lo que vale para una parte puede valer para la otra— todavía no conoce el verdadero poder del derecho al cual mañana el mismo sucumbir."

Propongo a esta Convención reasumir la plenitud de nuestra libertad, con fidelidad al mandato otorgado por el Pueblo de la Nación, para ejercerla con la debida prudencia que indica tratar y decidir cada tema otorga índole la jerarquía que corresponde a toda norma que se incorpora a la Constitución Nacional, y transformando así en letra muerta el exabrupto invasor del Congreso de la Nación.

Para abrir ese cerrojo del que hablaba PEDRO J. FRÍAS, para recuperar y ejercer mi libertad inalienable e intransferible como Convencional Constituyente, de actuar y votar a conciencia, tema por tema, sin sujeciones a presuntos sistemas, apoyo concretamente el despacho de la minoría respecto de esta norma, suscripto por Fuerza Republicana, Pacto Autonomista Liberal y Partido Demócrata de Mendoza.

**Solicitada por el convencional mariano Cavagna Martínez (pág. 1262 – 1265)**

## 1. Introducción.

A esta altura de la sesión, y habiendo hablado ya varios señores convencionales, queda en claro para quien expone dos conclusiones: en primer término, aquí en esta Asamblea constituyente podría decirse que se ha agotado el tema con respecto a la discusión del reglamento sometido a consideración de la misma. No cabe duda que sin perjuicio de encendidas alegaciones de tinte netamente político, en el sentido jurídico han quedado planteadas fundamentalmente dos cuestiones, una referida a la facultad del Congreso en la debida interpretación de su artículo treinta con posibilidad de limitar los poderes de una Convención Constituyente, y la otra que sostiene la preeminencia de esta última sobre la primera;

En segundo lugar, un completo análisis de la relación, deberes y derechos entre las mayorías y las minorías, dentro de esta Asamblea, como expresión clara de un sistema democrático.

## 2. Respeto a la opinión de las minorías.

Son conocidas diversas etapas del sistema democrático en las que las minorías no encontraban, ni en la normativa ni en la realidad cotidiana, maneras o modos de expresar su pensamiento o su doctrina.

Por fortuna, la evolución paulatinamente ha ido permitiendo a las minorías expresarse libremente con voz y con voto a partir de sus representaciones proporcionales.

Pero lo que no he conocido, y sinceramente espero no conocer nunca, es una democracia en la que las minorías impusieran su criterio, su pensamiento o su doctrina a las mayorías. Resulta evidente que tal cosa sería trastocar irremediablemente el sistema mismo de la democracia, y cualquiera de las múltiples definiciones que sobre la misma se han dado a través de los tiempos.

Y yo creo que en esta Asamblea los partidos minoritarios con representación en ella, han hecho un uso intenso y valioso de su posición, y precisamente dentro del concepto de democracia que todos queremos, ello significa el mejor aporte que ambos —mayoría y minoría— podemos y debemos hacer para su consolidación.

Sin lugar a dudas, la opinión mayoritaria se ha visto nutrida por la opinión minoritaria, sin lugar a dudas la opinión minoritaria ha sido expresada, como dije, con toda amplitud, y también sin lugar a dudas quienes integramos la mayoría los hemos escuchado con atención y con respeto, y hemos aprovechado sanamente de lo que ellos nos han expuesto.

Creo que estamos todos conscientes de que esta opinión minoritaria por valioso que sea el aporte que haya significado, y por la recepción que queramos darle, no podría imponer su criterio al que —en definitiva— resulte de la votación que en esta Convención se efectúe sobre el tema en tratamiento.

Es propio de vivir democráticamente el respeto por los intereses de los demás, así como por las opiniones de todos. Ser verdaderamente libres, consiste en tener una serie de derechos, y entre ellos el de decir a otro lo que uno supone que éste no quiere que le digan, así como que otro nos diga lo que supone que no queremos oír.

Estos dos sencillos conceptos permiten afirmar que vivir libremente es una práctica

cotidiana de armonización y composición de oposiciones. Quien comprenda que la crítica ofrece una posibilidad de ser mejor, puede repetir, con Nietzsche, que lo que no lo extermine, lo fortalecerá.

Esta Convención Constituyente ha sido hasta ahora el ejemplo más claro de lo que acabo de decir.

Sin perjuicio del sistema, que más allá de lo expuesto termina resolviéndose como está establecido, quiero con mi exposición tratar de colaborar en lo que ya han hecho persuasivamente muchos de los que conmigo integran la mayoría, para llegar al convencimiento también con las razones fundantes de la posición de la mayoría y de la mía propia, que me autorice —a partir de los argumentos que desarrollaré— dar mi voto favorable al proyecto de reglamento presentado por el Partido Radical y el Partido Justicialista.

### 3. Necesidad y oportunidad.

Aquí se ha dicho que el debate constitucional, esto es, el de su reforma, no ha sido debidamente instalado en nuestra sociedad, que no es tampoco el tiempo o la oportunidad de su reforma, que la Constitución de 1853, con sus posteriores modificaciones, la que hemos respetado y cumplido debe continuar vigente sin modificación alguna. Creo que los colegas constituyentes que han efectuado estas afirmaciones olvidan la realidad, que es claramente la que debe imponer y la que impone en el sentir de la comunidad la necesidad y la oportunidad de la reforma, y en el caso me voy a limitar a leer, si el Presidente así me lo consiente, a los siguientes autores.

El principal inspirador de nuestra Constitución, Juan B. ALBERDI, ya preveía en "Las Bases" (Capítulo X), que el fin de las constituciones era "...propender a organizar y constituir los grandes medios prácticos...". La norma fundamental como instrumento para lograr fines adecuados a las necesidades de cada época lo lleva a decir que "...No se ha de aspirar a que las constituciones expresen las necesidades de todos los tiempos. Como los andamios de que se vale el arquitecto para construir los edificios, ellas deben servirnos en la obra interminable de nuestro edificio político, para colocarlas de un modo hoy, y mañana de otro... Hablaba de este modo de constituciones de transición y de creación, y de constituciones definitivas y de conservación. Las que hoy pide la América del Sud son de la primera especie, son de tiempos excepcionales...".

Es así, que el ideario reformista, que ya estaba insito en la génesis misma de la Constitución —porque el art. 30 prevé la posibilidad de reformarla—, ha venido conduciendo el proceso reformista que se ha dado y que se da actualmente en nuestra sociedad.

En el discurso preliminar de la Comisión de Redacción del Código Civil francés, por su parte, presentado por Portalis en nombre de aquélla, se afirma que... preverlo todo es un fin imposible de alcanzar. La experiencia es la que ha de ir llenando sucesivamente los vacíos que dejamos.

¿Podemos desaprovechar, me pregunto, las enseñanzas legadas por las anteriores reformas constitucionales o experiencias de tal, y las secuelas de distanciamientos y de fracturas irreconciliables de cuando se subordinó la importancia de los consentimientos y de los acuerdos alcanzados?

Vale concluir estas citas con la expresada en el Acta Constitucional de la República de Francia de 1793: "Un pueblo tiene siempre el derecho de revisar, de modificar y de cambiar su Constitución. Una generación no puede someter a sus leyes a las generaciones futuras".

Hoy la vigencia de las instituciones de la República hace necesario alcanzar la máxima eficacia posible del sistema democrático. Su estabilidad y consolidación dependen de los

resultados de su ejercicio. Para ello, se requieren reglas de funcionamiento al gobierno que garanticen la eficiencia, transparencia y celeridad de los actos públicos.

Si la sociedad experimenta los objetivos de la Reforma Constitucional que postulamos, la necesidad y la oportunidad serán su lógica consecuencia. Si los constituyentes hemos entendido correctamente este mensaje podremos decir que la nueva Constitución ya existe, porque se siente.

#### 4. Pactos preexistentes.

La historia constitucional argentina se ha visto jalonada de intentos por alcanzar las normas más idóneas para concretar en derecho los acuerdos logrados. Habida cuenta de la magnitud de la empresa, como no podía ser de otra manera, las iniciativas fueron muchas más que las realizaciones.

El Pacto de Cañuelas, que quedó en el intento, el Pacto Federal para institucionalizar la República cuando las circunstancias lo hicieran posible, el Acuerdo de San Nicolás de los Arroyos, el Pacto de San José de Flores, el acuerdo de 1891 Roca—Mitre, la Ley Sáenz Peña, iniciativas todas ellas que encauzan, formalizan e intentan hacer posibles las soluciones que en cada caso pidió la República.

En 1860, los acontecimientos políticos de la época obligaron a los congresales a declarar la necesidad de reformar la Constitución. Buenos Aires se incorporaba a la Federación al firmarse el pacto de San José de Flores, y su incorporación acarreó el consiguiente derecho de esta provincia a proponer enmiendas, las que finalmente se introdujeron en la reforma del 60'. Para resaltar la trascendencia que desde siempre han tenido entre nosotros los pactos preexistentes en relación con los procesos constitucionales, valga como ejemplo recordar que la ley de declaración de dicha reforma, la número 234 del mismo año, fue sancionada en cumplimiento del artículo 5 del Pacto de San José de Flores, y del artículo 1 del pacto del 6 de junio de 1860.

El 18 de agosto de 1948, en la Honorable Cámara de Diputados, el diputado Vicente Bagnasco daba inicio al último intento democrático de reforma de la Constitución Nacional.

El decreto 2446 del día 24 de diciembre de 1985 crea el Consejo para la Consolidación de la Democracia.

El Consejo Nacional Justicialista, retomando la iniciativa reformista enunciada en los dictámenes del Consejo para la Consolidación de la Democracia, aprueba en el mes de junio de 1992 los dictámenes de la Comisión de Juristas del Partido Justicialista sobre necesidad, oportunidad y contenido de la reforma constitucional.

Son catorce, por lo demás, las nuevas constituciones provinciales a las que deben agregarse las que actualmente se encuentran en procesos de reforma.

#### 5. Legalidad del trámite de reforma.

En cuanto al cómputo de las mayorías exigidas por el artículo 30 de nuestra Constitución Nacional, y al tránsito por los argumentos lógicos, lingüísticos, hermenéuticos, jurídico generales, históricos, y de derecho comparado, consideramos que los mismos han sido desarrollados extensamente, en el curso de las exposiciones que me han precedido, por lo que no me detendré en su análisis.

En cambio sí merece reflexionar con la mayor exactitud posible, la secuencia de pasos que ha seguido la sanción del proyecto que, desde ya, adelanto mi parecer en el sentido de su validez.

Cabe destacar que una ley es un acto administrativo. En consecuencia, es apropiado conocer qué es un acto administrativo.

Tanto el sustantivo acto como el adjetivo administrativo son términos susceptibles de interpretación diversa. En el orden nacional la Ley Nacional de Procedimiento Administrativo no lo ha definido.

En doctrina hay distintos conceptos para precisarlo, y uno de ellos lo hace de esta manera: toda declaración unilateral efectuada en el ejercicio de la función administrativa, que produce efectos jurídicos individuales en forma directa.

A este modelo conceptual lo receptan, en el derecho nacional, las leyes de procedimiento administrativo de Mendoza, Neuquén, Salta, Catamarca; en el derecho comparado la Ley de Procedimientos Administrativos de la República Federal Alemana.

En el acto administrativo la emanación y contenido de toda declaración depende de la voluntad de un solo sujeto de derecho: el Estado, o ente público no estatal.

El acto es unilateral aunque se necesite la voluntad concurrente o coadyuvante. El hecho de que ciertos actos unilaterales necesiten de solicitud, notificación, aceptación, asentimiento o adhesión del particular para producir sus efectos, no les quita su calidad de tales. Tampoco dejan de ser unilaterales por el hecho de que la voluntad administrativa se forme mediante la intervención de dos o más órganos administrativos, en cuyo caso se denominan actos complejos.

Así, un decreto del Poder Ejecutivo, que se forma por el concurso de las voluntades del presidente y del ministro respectivo, es un acto complejo.

En el caso concreto de la ley 24.309 se trata de un acto administrativo complejo, en el que se suma la voluntad de la Cámara de Senadores y la de la Cámara de Diputados. En este acto complejo, están presentes los elementos que caracterizan a este instituto, a saber: competencia, objeto, voluntad y forma.

Estamos en presencia de dos voluntades (de la Cámara de Diputados y de la de Senadores) concurrentes y paralelas. Ambas Cámaras tienen una definida vocación reformista. El artículo 30 de la Constitución Nacional sólo exige que la necesidad de la reforma constitucional sea declarada por el Congreso con el voto de las dos terceras partes de sus miembros.

Que la Cámara de Senadores haya modificado el plazo referido al mandato de los Senadores, no cambia en nada el sentido de la reforma en este aspecto, más aún, lo fortalece, ya que la vocación reformista es una sola y esta es la de reducir el mandato de los senadores. El plazo puede determinarlo esta Convención, pero siempre reduciendo este mandato.

Por lo tanto, estamos en presencia de un acto administrativo complejo legítimo, que por lo demás, cumple con lo expresado en el artículo 30 de la Constitución Nacional.

El artículo 71 de la Constitución Nacional no es aplicable al procedimiento que debe seguir la ley de reforma constitucional.

Estamos ante una ley especial. Y es especial porque la materia sobre la que dispone tiene un procedimiento específico reglado en la primera parte del texto de base, que opera como garantía y que exige mayorías diferenciadas. Su legalidad está en relación directa con los alcances que fija el propio art.30 de la C.N..

El artículo 30 sólo expresa que la necesidad de la reforma sea declarada por el Congreso con el voto de las dos terceras partes de sus miembros. Tal declaración es especialmente un acto político, cuya finalidad exige que el Congreso de la Nación manifieste su voluntad a través de un texto declarativo de la reforma. En razón de ello, no existe presupuesto jurídico que obligue a seguir los pasos indicados en el art.71, ni en ninguno otro en particular.

Finalmente, se ha actuado en el marco de la Constitución Vigente. El Congreso determina las modalidades a que someterá este acto de declaración. La pretensión invoca una tacha de nulidad con fundamento en requisitos que el art. 30 no exige. La pretensión de la impug-

nación, se basa en una exigencia no determinada en la norma específica.

Resulta trascendente hacer alusión a la Convención Constituyente de 1898, que se reunió a fin de reformar tres artículos de la Constitución Nacional, conforme lo establecía la ley 3507.

(\*) Ver 1898, de forma.

#### 6. La cuestión de fondo del artículo treinta.

Siguiendo con la exposición que me he planteado frente a ustedes, señores convencionales, creo necesario presentar ahora un tema que ya ha sido tratado en esta Asamblea, y que se vincula directamente con las facultades que nuestra Constitución asigna, respectivamente, al Congreso y a la Convención.

Una especulación abstracta, que no es precisamente lo que nos ha convocado en este lugar, podría dar motivo a la construcción de infinidad de teorías. Sin embargo, esta no es la primera reforma que experimenta nuestra Constitución Nacional. Existe, pues, una interpretación histórica de la ejecución que adquiere mayor virtualidad que cualquier otra doctrina, por abundantemente argumentada que esta sea.

Las facultades del Congreso para determinar y, necesariamente, limitar la actividad de la Convención Constituyente, han sido siempre aceptadas por éstas. Podríamos mencionar muchos ejemplos, pero ninguno llevo con mayor nitidez en mi memoria que las discusiones que se dieran en ocasión de las reformas de 1960 y de 1898.

En 1860, la ley de declaración fue discutida formalmente por la Convención, aprobándose en definitiva el texto de la reforma constitucional según había sido éste presentado en la norma antecedente. Desde el punto de vista de la relación que existe entre pacto político y correspondencia entre éste y su resultado, la experiencia de 1860 aparece como una especie de paradigma.

En 1898 ocasión, la ley de reforma proponía que el artículo 67 inciso 1º facultara al Congreso a legislar sobre aduanas exteriores y a establecer derechos de exportación uniformes para toda la Nación, con la siguiente excepción: con dos tercios de votos podía suprimir o disminuir impuestos en los territorios nacionales del sur.

El despacho de la mayoría, aconsejando su incorporación al texto constitucional fue aprobado en general.

Al tratarse en particular, el Convencional Figueroa arguyó que de la ley del Congreso deriva la facultad de la Convención y por lo tanto, ésta debía ceñirse a los términos restrictivos y absolutos de dicha ley, pese a que pensaba que la norma era incongruente y contradictoria con la Constitución, dada la desigualdad impositiva en que quedarían los territorios del norte excluidos de la redacción.

En el marco de éste debate, el Convencional Arias planteó si la Convención tenía o no facultades para hacer extensivas las franquicias a todos los territorios nacionales. Es decir, si tenía facultades para modificar el alcance del texto de la ley de declaración de la reforma.

Entre otras, analizó las siguientes cuestiones:

I. — Cuál es el efecto de haber sido votada, por la afirmativa, la norma en general.

Al respecto, sostuvo que el alcance de la votación en general no pudo sino versar sobre si aceptaba o no la idea de reforma. Es decir, que con esa votación se posibilitaba la iniciación del debate sobre la conveniencia de receptar o no dicha reforma.

Afirmó, que si bien el Congreso ya había declarado la reforma no por ello la Convención estaba obligada a reformarla.

II. — ¿Qué facultad tenía la Convención frente a una norma orientadora de la ley de

declaración de la reforma?

" El Congreso no pudo hacer el agregado en cuanto se refiere a los territorios del sur. La Convención tiene facultades para hacer una declaración general y amplísima.... Estos son los términos de la Constitución Nacional, el Congreso declarará, y declarará si esa reforma será general o parcial.....".

Se propuso la votación por partes y no se llegó a ningún acuerdo. Ante la falta de tiempo (sin llegar a una conclusión sobre el fondo del asunto), se reformuló el proyecto, el que resultó aprobado no haciendo lugar a la reforma del 67, inciso. 1°.

El 15 de Marzo de 1898, la Convención Nacional sancionó:

1°: Quedan reformados los artículos 37 y 87 de la Constitución Nacional, en la siguiente forma:.....

2°: No hacer lugar a la reforma del inciso primero, artículo sesenta y siete de la Constitución.

3°: De forma.

## 6. Consenso.

Dos son los rubros que en cuestión de consenso me interesa subrayar: en primer lugar, aparece la importancia de la obtención de éste cuando de reformar la Constitución se trata, y a continuación su necesidad.

La importancia es evidente. No se trata de discutir acerca de la sanción de una norma a la que depositar entre nosotros, sino de la norma que estará por sobre nosotros. La razón misma, sólidamente establecida y realizada en la mente del hombre, es la ley, decían los estoicos; tanto más cuanto que de la Constitución se trata.

Así como en el ejercicio de la elección hay tanto un derecho como un deber, en estar a la altura de los tiempos históricos hay tanto una responsabilidad como una oportunidad. Y es esta oportunidad la que nos obliga a extremar el celo en conseguir aquello que es imprescindible. Si uno no hace lo necesario para que la fortuna le sonría, la fortuna se reirá de uno.

También lo es la necesidad. Una Constitución no es sino la expresión formal y categórica del pacto de convivencia, de la encuesta diaria de individuos asociados entre sí por valores, opiniones, cosmovisiones, pautas de acción y creencias.

El Derecho Constitucional refleja siempre, aun sin tener ese propósito y hasta sin quererlo, el orden moral que preexiste y que han encarnado los representantes de las mayorías populares. La Constitución Nacional es el compromiso normativo inicial sobre el orden social querido por y para una comunidad. No hay decisión política capaz de perdurar contradiciendo esta naturaleza social de una Constitución, la identidad de un pueblo con sus mandatos.

Lo que nace recuerda las condiciones con las que se inició en el mundo. La reforma reconoce la necesidad, la oportunidad y la legalidad, como elementos fundantes; la legalidad está compuesta por un elemento formal de acatamiento a las normas, y a ello hay que añadir un elemento sustantivo de legitimación democrática. Este es el exacto lugar del consenso.

En estos momentos trascendentes, es necesario recordar a quienes nos miran, a quienes nos mirarán, y también es necesario recordar a los que están presentes. Los que nos miran y escuchan son mis colegas convencionales, los periodistas, los ciudadanos, el país. Presentes en este recinto están Alberdi, Gutiérrez, Gorostiaga, Perón, Balbín, Sampay, y todos aquellos otros de su trascendencia. Y los que nos mirarán son nuestros hijos, y los hijos de nuestros hijos.

Quiero distinguir claramente la ética de los principios de la ética de las responsabilidades,

y quedarme con la práctica de esta última. Que sean estas mis palabras finales.

## 8

### **Solicitada por el señor Convencional Tulio del Bono (pág. 1265 – 1266)**

Señor presidente: justifico este prolongado debate sobre el reglamento, porque éste es la base de todo el proceso de reforma constitucional.

Por eso resulta razonable aceptar también que en casi todas las intervenciones, no sólo se haya opinado sobre el reglamento en sí, sino también sobre los antecedentes preliminares de esta reforma, en especial el Pacto de Olivos, sobre nuestra representatividad y legitimidad y sobre las consecuencias de lo que acá hagamos.

En especial, en repetidas oportunidades desde varias bancas de la oposición al proyecto de reglamento de la mayoría, se ha hecho referencia al juicio que la historia y nuestros hijos realizarán sobre nuestra intervención en este proceso. Por esta razón, señor presidente, en salvaguarda de esa responsabilidad histórica, es que deseo justificar mi voto en favor de dicho proyecto.

Considero necesario, en primer lugar, reivindicar el Pacto de Olivos, aunque después de las brillantes intervenciones de algunos convencionales que me precedieron, en especial la del doctor Antonio Cafiero, esta parte de mi exposición pueda resultar superflua.

Sobre el particular, debo decir que no comparto, para nada, esa referencia descalificadora y despectiva al "pacto de dos". Sí, señor presidente, porque el pacto fue celebrado entre dos personas responsables de dos gobiernos nacionales consecutivos, artífices de la actual estabilidad política y económica que hoy goza nuestro país. Además, este pacto fue convalidado por los máximos organismos de los partidos políticos a los que esas dos personas representan, partidos que en este momento, y desde hace cincuenta años, son los más importantes de nuestro país. Por si eso fuera poco, este pacto fue plasmado en una ley de la Nación y fue ratificado por una importante mayoría del pueblo argentino, en elecciones limpias y democráticas, donde todos dijeron su verdad y donde el pacto y su contenido fueron suficientemente debatidos. En consecuencia, señor presidente, los que estamos a favor del proyecto de reglamento que impulsa la mayoría no lo hacemos en nombre de un "pacto de dos", sino para dar cumplimiento a un claro y respetable mandato popular.

Siempre en relación al Pacto de Olivos, señor presidente, un convencional que me precedió en el uso de la palabra manifestó su sorpresa, su preocupación, porque fue realizado entre dos personas que hasta pocos días antes de su concreción se enfrentaban duramente y se calificaban mutuamente con expresiones agraviantes. Esta circunstancia fue presentada, con claro propósito descalificador, para cuestionar las buenas intenciones del pacto.

Al respecto, debo decir que no veo razones para sorprenderse por este pacto. Casualmente, la razón misma de los pactos es el acuerdo entre los que antes discrepaban. Los que coinciden en sus opiniones no tienen necesidad de pactar.

Entonces, cabe hacerse la siguiente pregunta: ¿por qué esta sorpresa? ¿Por qué esta preocupación ante el acuerdo de las mayorías? Al contrario, deberíamos estar alegres porque esto ocurra, ya que casualmente, es lo que le asegura al país la continuidad institucional. ¿Quiénes son los únicos que deberían preocuparse ante el acuerdo de las mayorías? Solamente los eternos golpistas, que en los enfrentamientos de las mayorías aprovechan para subvertir el orden institucional. O los especuladores y extorsionadores de la política, que lucran con el enfrentamiento de las mayorías, vendiendo su voto a unos u otros para inclinar



la balanza del poder.

Nadie de los acá presentes debería sorprenderse o preocuparse por el pacto. A mí no me sorprende ni me preocupa. Al contrario: me siento muy orgulloso de vivir en un país donde viejos adversarios son capaces de deponer antinomias del pasado y de consensuar sobre algo tan importante como es la Constitución Nacional. Esto es signo de que, felizmente, algo está cambiando en la Argentina. Esto es signo de madurez política y cívica y es la mejor garantía de que podemos hacer, entre todos, un país mejor para nuestros hijos.

En segundo lugar, señor presidente, quiero responder a los que cuestionan la representatividad y legitimidad de nuestro mandato y de nuestras razones, haciendo permanentes imputaciones a un presunto "autoritarismo u obcecación de las mayorías". Debo decir que, en algunos momentos, y luego de algunas argumentaciones de los que sustentan esta posición, casi pareció que deberíamos avergonzarnos por representar a la mayoría.

Al respecto, debo manifestar que resulta casi increíble que quienes confiesan venir en nombre de pocos votos manifiesten que hablan en nombre del pueblo y nos imputen a nosotros, que venimos en nombre de muchos votos más, el hecho de ser autoritarios, obcecados y obsecuentes. A todos nos votó el mismo pueblo, en las mismas elecciones y, guste o no, somos mayoría. Resulta también increíble, señor presidente, que aún hoy se siga usando el viejo y gastado argumento de las minorías de pretender atribuirse el monopolio de la verdad, atribuyéndose a las mayorías la comisión de actos voluntaristas basados en la única razón del número. Quienes reivindicamos la democracia y confiamos en el juicio del pueblo sostenemos, enfáticamente, que no tenemos la razón porque somos mayoría sino que, por el contrario, somos mayoría porque tenemos la razón.

En tercer lugar, señor presidente, quiero referirme al famoso artículo 129 del proyecto de reglamento de la mayoría. El mismo ha sido duramente cuestionado desde la oposición, con todo tipo de argumentaciones. Pero esta oposición no es unánime, sino que se divide en dos actitudes distintas, sobre las que quisiera referirme por separado.

Por un lado están los que manifiestan que han venido a esta Convención con el mandato popular de decir que "no" o que "así no" a todo, y luego acusan el artículo 129 de ser una mordaza. Y yo me pregunto: ¿qué harían estos convencionales si se eliminara dicho artículo y se pudiera opinar y votar por separado sobre cada uno de los trece puntos que conforman el denominado Núcleo de Coincidencias Básicas? Para ser fieles al mandato que confiesan traer, no podrían opinar sobre nada en particular y no tendrían más remedio que limitarse a decir "no" a todos los puntos que conforman el núcleo. Y entonces: ¿para qué quieren votar por separado en lugar de todo junto, como postula el artículo 129? Tendrían que decir "no" trece veces seguidas, en lugar de decir "no" una sola vez. En consecuencia, señor presidente, no es que el artículo 129 sea una mordaza, sino que estos convencionales se han auto amordazado, en función del mandato que confiesan traer.

Por otro lado, y siempre dentro de los que se oponen al artículo 129, están los que cuestionan que la forma de votar que impone este artículo los obliga a optar por el mal menor, y votar en contra de todos los puntos que conforman el Núcleo de Coincidencias, a pesar de que dentro de dicho núcleo hay puntos sobre los cuales acuerdan. Incluso se preguntan sobre el porqué se los obliga a tener que votar en contra de algunos principios para poder sostener otros y terminan solicitando se elimine este artículo 129 o, al menos, se busque le forma de evitar que deban votar contra sus principios.

Aunque no comparto esta posición, la respeto profundamente y considero que deberíamos extremar nuestro ingenio, creatividad y comprensión para encontrar la fórmula que nos permita resguardar las razones que nos motivaron a incluir el artículo 129 en el proyecto de

reglamento de la mayoría sin necesidad de tener que obligar a que alguien vote en contra de sus principios.

Y digo que no comparto esta posición, porque creo que los trece temas que conforman el denominado Núcleo de Coincidencias Básicas deben habilitarse condicionadamente, para ser discutidos por separado, pero para ser votados todos juntos, como postula el artículo 129, para dar garantía de mantener un principio de congruencia en el nuevo diseño de la estructura del gobierno federal. En esto, coincido con la tesis sostenida anteriormente en forma brillante por el señor convencional Paixao, en el sentido de que puede disentirse con el contenido de alguno de los puntos que conforman el Núcleo, y en ese caso podrá presentarse un núcleo que tenga los mismos puntos con distintos contenidos. Pero lo que no puede hacerse es abrir el núcleo, porque esto significaría despedazar, despiezar un conjunto de medidas que debe aprobarse en conjunto para que conserve su congruencia.

Sobre este tema de la congruencia, algunos convencionales la cuestionan diciendo que no existe. Incluso piden que se les explique qué relación puede haber entre la eliminación de la confesionalidad del presidente y el resto de los puntos que conforman el Núcleo. Al respecto deseo dar mi opinión. Creo que los trece puntos que conforman el núcleo guardan entre sí una gran coherencia por estar informados de dos principios básicos: el diseño de un nuevo equilibrio entre los poderes gubernamentales y la reafirmación y perfeccionamiento institucional de la soberanía del pueblo argentino en cuanto titular del poder electoral. En este último aspecto, se suscriben la elección en forma directa del presidente, senadores nacionales e intendente de la Capital Federal y la eliminación de las vedas que le impiden al pueblo reelegir al mismo presidente en forma consecutiva por una vez y elegir como presidente a un ciudadano que no profese la fe católica.

Creo que de esta forma queda explicada la inclusión de la cláusula de la eliminación de la confesionalidad del presidente. De paso, también creo así responder a los que critican a la cláusula de la reelección presidencial, argumentando que "es un traje a medida de las aspiraciones de una persona". A mi juicio no es así. La reelección presidencial no está incluida dentro del núcleo para satisfacer las aspiraciones de una persona sino, por el contrario, para reivindicar la soberanía popular y la capacidad y buen juicio del pueblo de poder elegir al que consideren el mejor, sin condicionantes ni impedimentos técnicos de ninguna especie.

En cuarto lugar, señor presidente, encuentro necesario que se analice la inclusión, en el proyecto de reglamento de la mayoría, de una comisión especial que trate los temas incluidos en el punto E del artículo 3º de la ley 24.309, vinculados a la actualización de las atribuciones del Congreso y del Poder Ejecutivo nacional, previstas en los artículos 67 y 86 de la Constitución Nacional. Y es que no considero que al término "actualización", usado en la ley 24.309, deba dársele una interpretación restrictiva, sino por el contrario, una comprensiva, que significa "poner en acto las facultades de los poderes de la Nación", lo cual representa muchísimo más que una simple tarea de "maquillaje" o de depuración de un texto constitucional eliminando todo aquello que haya quedado fuera de uso por el tiempo.

Podría argumentarse que este tema de la actualización de los artículos 67 y 86 está incluido dentro de la competencia de la Comisión de Redacción, prevista en el artículo 42 del proyecto de reglamento de la mayoría, que personalmente suscribo. No coincido con esta apreciación. A mi juicio, esta Comisión de Redacción debe trabajar sobre la base de dictámenes elaborados previamente en otras comisiones, para luego poder coordinar, sistematizar, armonizar, ordenar, enumerar, reenumerar e integrar las disposiciones de la reforma, conforme lo dispone el artículo 16 de la ley 24.309. Entonces, ¿en qué comisión se

tratan previamente los importantes temas incluidos dentro de lo que interpreto como "actualización" de los artículos 67 y 86 de la Constitución Nacional?

En consecuencia, postulo el desdoblamiento de la Comisión de Redacción, prevista en el artículo 42 del proyecto de reglamento de la mayoría, en dos comisiones: una de redacción propiamente dicha, y otra de actualización de los artículos 67 y 86 de la Constitución Nacional. Así lo plantearé cuando el tema se trate en particular.

Por último, señor presidente, deseo terminar invocando a Dios, para que iluminados con su infinita sabiduría y con la buena voluntad y el aporte de todos los convencionales, podamos dentro de noventa días jurar una nueva Constitución Nacional, respondiendo a los agoreros, que pronosticaron que asistiríamos a los funerales de la República, diciéndoles que "la República que vos matasteis goza de buena salud".

## 9

### **Solicitada por el señor Convencional Simón J. Hernández (pág. 1266 – 1267)**

Señor presidente, señores convencionales: no hablo en calidad de presidente del bloque de convencionales del Frente Cívico y Social de Catamarca, sino a título personal, dado que mis compañeros de bancada —que pertenecen al partido radical— no comparten la posición que voy a sustentar con relación al proyecto de reglamento de la mayoría, agradeciendo desde ya su encomiable actitud de permitir que este miembro —que pertenece al Partido Provincial Movilización— pueda exponer su pensamiento aunque no refleje la opinión de la mayoría del bloque al que representa. Ello pone de manifiesto sus cualidades humanas y el criterio de respeto pluralista que impera en esta conjunción de distintas fuerzas políticas de la que formo parte en mi provincia.

Creo, con respecto al despacho mayoritario que estamos tratando, que hay algunos aspectos puntuales que merecen modificarse, lo que reservo para el momento de su discusión en particular, limitándome a expresar mis puntos de vista sobre lo que estimo ha sido el eje polémico de las intervenciones que me han precedido y clara divisoria de aguas en el tratamiento general del proyecto de reglamento de esta Convención.

La forma de votación del llamado Núcleo de Coincidencias Básicas (artículos 2º y 5º de la ley 24.309), establecida por el artículo 129 del despacho de mayoría, que obliga a votar en conjunto —por la afirmativa o la negativa— los temas allí contemplados, apartándose de lo que es práctica normal en materia de tratamiento de reformas constitucionales, ha sido la piedra angular del encendido debate al que hemos asistido y responsable de la interminable lista de oradores que ha prolongado —tal vez en exceso— estas sesiones iniciales.

Es que, detrás de una cuestión reglamentaria sin duda sustancial, subyace todo el proceso constituyente (marchas y contramarchas del proyecto de reforma que impulsó el oficialismo nacional, el frustrado plebiscito, el Pacto de Olivos, la sanción de la ley que declaró la necesidad de la reforma y, finalmente, las elecciones de constituyentes del pasado 10 de abril), cargado de no pocas sospechas, cuestionamientos y un clima de apatía en amplios sectores de la comunidad, más preocupada por otras urgencias que por una reforma constitucional enturbiada por algunos intereses políticos coyunturales que la gente percibe claramente.

No es necesario extenderse en señalar la trascendencia de esta reforma para actualizar nuestra Carta Magna y adecuarla a la realidad político institucional del país, corrigiendo el

desequilibrio de los tres poderes, fortaleciendo los mecanismos de control republicano, asegurando una mayor independencia del servicio de justicia, incrementando la participación del pueblo en la elección y fiscalización de sus representantes, incorporando nuevos derechos y garantías, diseñando una relación federal más equilibrada y justa, entre otros temas importantes habilitados para la reforma, que puede significar la oportunidad histórica —si las normas van acompañadas de una conducta patriótica y ejemplar de nuestros gobernantes— de profundizar la forma de vida democrática y encaminar a la Nación hacia derroteros de progreso y bienestar para todos.

Altos objetivos que no se compadecen con algunos puntos del Núcleo de Coincidencias, francamente proclives a facilitar modelos hegemónicos y desbordes del poder, como la aplicación retroactiva de la cláusula de reelección del actual período presidencial, confiriéndole el privilegio de acceder a un período continuado de diez años al actual presidente, franquicia que no posibilita la Constitución actual ni concederá la nueva para los futuros mandatarios, como asimismo, la peligrosa facultad —casi indiscriminada— de dictar decretos de necesidad y urgencia con rango de ley que no atenúa, precisamente, el presidencialismo cuyos excesos autoritarios y paternalistas se pretende contener.

Son justamente estos aspectos —a mi juicio positivos unos y negativos otros— que se han señalado en el debate, los que violentan la libertad de decisión de las fuerzas políticas y de los convencionales que no han participado en el Pacto de Olivos o que no lo comparten en su totalidad, al no poder votar punto por punto y expresar sin restricciones su apoyo o su negativa a cada proyecto de artículo constitucional que se le proponga.

No voy a repetir argumentos de índole constitucional o legal que se han reiterado hasta el cansancio en estas deliberaciones sobre la legitimidad del proceso que condujo a la concreción de la norma reglamentaria que se cuestiona; tampoco tengo autoridad académica para hacerlo y me remito a la opinión de los principales constitucionalistas del país que se han expedido públicamente sobre el tema, pero colisiona con la lógica más elemental y el sentido común de cualquier ciudadano no poder votar en un sentido con lo que se está de acuerdo y en otro sentido con lo que se disiente, libertad de decisión que es más importante preservar que garantizar el cumplimiento de un pacto cuyos protagonistas tienen la obligación política y ética de respetarlo sin necesidad de cláusula de reaseguro que invada la libertad de terceros, que también tienen la obligación política y ética de cumplir con el mandato recibido.

No puede negarse la trascendencia político institucional del Pacto de Olivos y su incidencia en el futuro del país, a la luz de los históricos enfrentamientos de los partidos que lo suscribieron, confrontación que en muchos casos dividió estérilmente al pueblo argentino signando medio siglo de desencuentros, luchas fratricidas, rupturas del orden constitucional y dolorosos retrocesos en el camino de democracia y progreso que anhela el pueblo argentino, sumiendo en la frustración a generaciones enteras.

Bienvenida la vía del acuerdo y del discurso en paz en la tarea de engrandecer a la Nación, marco en el que todos los argentinos tienen derecho a ocupar un lugar y una responsabilidad a cumplir, pero no invalidemos el legítimo consenso de las mayorías restringiendo la oportunidad de las minorías de decidir libremente su aporte a ese consenso y a esa alta tarea.

No olvidemos, tampoco, el escenario que rodea a esta asamblea. Hay todo un pueblo que más allá de sus urgencias cotidianas, está esperando gestos de grandeza, de desprendimiento, de altitud en las miras y limpieza en los procedimientos, de conductas ejemplares y austeras, de un trabajo mancomunado —en el acuerdo o en el disenso—, en fortalecer la unidad nacional y constituir una país más justo y solidario.

Finalmente, me permito efectuar una exhortación a los sectores mayoritarios que integran

esta Convención para que, del mismo modo que hicieron el patriótico esfuerzo de superar inútiles desencuentros del pasado, contribuyan a ampliar el necesario consenso de esta reforma encontrando una fórmula que respete la libertad de decisión de todos los convencionales para que puedan realizar en plenitud la importante función que la ciudadanía les ha encomendado. De encontrarse esa vía, un baño de legitimidad inundaría este recinto, y no tengo dudas que se extendería hasta los últimos rincones del territorio nacional reconfortando la mente y el corazón de nuestros compatriotas. Como decía Esquiú, sólo la sumisión a la ley nos hará verdaderamente libres. Si estamos todos dispuestos a hacer concesiones recíprocas y desprendimientos comunes encontraremos esa ley que nos cobije a todos y a la que deberemos someternos para ser auténticamente libres y dignos.

## 10

### **Solicitada por la señora Convencional Cecilia Lipszyc (pág. 1267 – 1268)**

La participación económica activa (PEA) femenina en la Argentina es del orden del 30 por ciento de la PEA general. El 30 por ciento de los hogares argentinos tienen como jefatura y único sostén a una mujer.

En cuanto a las horas trabajadas por la mujer, existe un trabajo ya clásico de la OIT que plantea que en la Argentina (Kritz, 1984) el promedio de horas dedicadas al trabajo doméstico es de 84,5 a la semana, incluyendo domingos y feriados. Es decir, un promedio de 12 horas diarias. Más de cuatro quintas partes recaen sobre las amas de casa.

Los hombres, por su parte, emplean un promedio de 69,9 horas por semana, casi diez horas diarias incluyendo domingos y feriados. El resto de la familia dedica un total de 15,6 horas semanales, y a nivel individual es sólo de 5,3 horas. Es decir, 45 minutos diarios.

Las mujeres que cumplen la doble jornada (trabajo en el mercado laboral y en el hogar) dedican a las tareas domésticas 55,9 horas a la semana, que sumadas a las 35,4 horas semanales en el mercado, hacen un total de 91,3 horas semanales de trabajo.

Las amas de casa trabajan en sus hogares un promedio de 73,1 horas semanales.

Para el Instituto Nacional de Estadísticas y Censo (INDEC), la jornada normal oscila entre 35 y 45 horas por semana, por lo cual ambas categorías de mujeres, las de doble jornada y las amas de casa, están sobre empleadas.

Pero las más sobre empleadas son las mujeres que cumplen la doble jornada, ya que trabajan el doble de horas de las que el INDEC considera como jornada normal de trabajo.

La mayoría de estas mujeres pertenece a los sectores populares, son las luchadoras invisibles por la supervivencia cotidiana. Son las que mantienen los mecanismos informales de seguridad social; horas empleadas en cubrir las colas para la atención médica en los hospitales, en los pagos de servicios, en cubrir las tareas relacionadas con la educación de los hijos y muchas cosas más necesarias para mantener un mínimo de supervivencia familiar.

La PEA femenina se agrupa mayoritariamente en el sector servicios. Cubren el 33 por ciento del comercio y el 28 por ciento en la industria, dentro de los subsectores que denotan la segregación ocupacional de las mujeres: textil, alimentación y vestido. Del 58 por ciento de los servicios, más del 22 por ciento son empleadas domésticas.

¿Qué pasa con la desocupación? Para mayo de 1993 el total era del 10,6 por ciento, siendo el 9,1 por ciento para los varones y el 13 por ciento para las mujeres. Y esto no es como dice el ministro Cavallo, "porque como hay empleos atractivos a las mujeres se les ocurrió salir a

buscar trabajo", sino justamente porque el deterioro de los ingresos familiares obligó a estas mujeres a buscar empleo. Y lo "atractivo" que han conseguido es ser trabajadoras domésticas. Y además, si los empleos fueran extraordinarios, no se explica porqué los ocupados están buscando trabajos complementarios. Según el INDEC, los que buscan trabajo, los desocupados más los ocupados, suman el 26 por ciento de la PEA, y el 80 por ciento lo busca para completar el ingreso familiar. Las desocupadas mujeres hasta el 91 estaban en el grupo más joven, de 14 a 20 años, y en situación de hijas. En cambio, en el 93, por el aumento de la desocupación de los jefes de hogar, cambia el perfil de las desocupadas y éstas ahora están, mayoritariamente, en los grupos de 20 a 21 años y de 30 a 39. Y en situación de cónyuges, con educación primaria y secundaria completa. También sucede esto con las mayores de 50 años.

Este cambio lo podemos ver asimismo en la tasa de actividad, que es del 44,2 por ciento en total. En el 80 las mujeres tenían una tasa de actividad del 25 por ciento y, en el 93, del 33 por ciento. Y los hombres del 56,3 por ciento.

La subocupación (menos de 35 horas semanales y que desean trabajar más) presenta una cifra alarmante. De cada cien subocupados, sesenta y cinco son mujeres.

La encuesta de precariedad laboral de mayo de 1990 nos muestra el grado de gran desprotección en que trabajan las mujeres: el 68 por ciento de las mujeres asalariadas en la Capital Federal no tenían contrato y, en los diecinueve distritos del conurbano, la cifra se elevaba al 73 por ciento.

Los ingresos de las mujeres están casi siempre debajo de los varones entre un 30, un 40 y un 50 por ciento, menos en cada rama de actividad y también por niveles de instrucción.

En la industria el ingreso medio de los hombres es de \$ 417, y el de las mujeres de \$ 342; en la construcción de \$ 339 y \$ 318; en el comercio de \$ 430 y \$ 283; en el sector de servicios financieros de \$ 741 y 491; en el de obras sociales de \$ 459 y \$ 279; y en otras ramas de \$ 451 y \$ 296, respectivamente.

A mayor nivel educacional, mayor diferencia salarial. El promedio de ingresos de un hombre con educación universitaria completa es casi el doble que el de las mujeres con igual nivel de instrucción.

Para las mujeres el promedio de ingresos para tareas científico técnicas es de \$ 747, mientras que para los hombres es de \$ 1.314. Todo este cuadro, que no intenta ser exhaustivo, es lo que en la literatura mundial se denomina la feminización de la pobreza.

## 11

### **Solicitada por la señora Convencional Marta Martino de Rubeo (pág. 1268 – 1271)**

Señor presidente: me veo obligada a iniciar esta intervención con algunas reflexiones que más que ligadas a la letra formal del reglamento que está en tratamiento para su aprobación se ligan a un estilo de conducta que por lo reiterado resulta de imposible soslayamiento.

Desde que se iniciaron las deliberaciones se advierten dos posiciones absolutamente enfrentadas, no solamente por el contenido de las exposiciones, porque eso hubiera sido absolutamente natural y lógico, en tanto y en cuanto este cuerpo está compuesto por dieciocho bloques distintos y pertenecientes a diversos partidos políticos, sino por la orientación descalificadora de algunos y el esfuerzo constructivo de otros.

Porque, señor presidente, creo que es verdaderamente justo que se piense de manera distinta, que se sustente el pensamiento en el discurso político y en el fundamento teórico,

pero no en el agravio institucional, en la descalificación política, en el desaprensivo e irrestricto concepto de que la razón corresponde a la minoría y todo lo que no sea coincidente con su planteo está teñido de manejo espurio, de transa politiquera.

Permítaseme una reflexión en voz alta. ¿Deberíamos sostener lo mismo frente a la integración de algunos bloque que se encuentran conformados por expresiones absolutamente disímiles como podría ser, por ejemplo, un miembro de la iglesia con integrantes del legendario partido comunista, incluyendo ex miembros de partidos cristianos y recientes disidentes del Partido Justicialista?

Es dable pensar que si están juntos y juntos se presentaron ante la opinión pública, es porque sellaron un pacto político que les permitiera la participación conjunta dándose un espacio de igualdad desde la diversidad, en el marco de la convivencia democrática. ¿Por qué ese pacto político es sano, noble, democrático, respetable y para buenos propósitos? ¿Sólo porque fue firmado por minorías? ¿Cuál es el parámetro que les permite sustentar la validez moral de ese pacto político y descalificar todo lo que se salga de ese marco propio? ¿En qué curso acelerado de moralidad política obtuvieron la patente de pacto honorable cerrando el camino a cualquier otro que no coincida con sus intereses?

También he escuchado decir a un señor convencional del Frente Grande que "... los auténticos convencionales de segunda y de tercera son los que no pertenecen a los partidos que firmaron el pacto." Le digo al señor convencional que no se sienta menoscabado, que siempre está a tiempo para corregir errores, y así como fue capaz de adherir a un pacto político que le permitió compartir esta tribuna, listas y espacios políticos con expresiones absolutamente alejadas de su propia ideología, así también tiene ahora un momento histórico para reconocer la opinión de las mayorías expresadas en las urnas y adherir al pacto político más serio de que va a dar cuenta la historia en los próximos años.

Quiero señalar esto porque el mismo señor convencional haciendo un retorcimiento dialéctico de la realidad sostuvo pretendiendo contestar la excelente intervención del doctor Cafiero que: el consenso es con las grandes mayorías populares, con la gente que espera que esta Convención no les dé la espalda, sino que la mire de frente y le diga: estamos esperando introducir todas aquellas cláusulas que le aseguren a usted joven argentino, que aquí estamos pensando para un futuro democrático y participativo que nos defienda y que fortalezca nuestros derechos y garantías.

Realmente asombroso, señor presidente, porque el señor convencional se olvida o pretende hacerlo en su visión parcial de la cuestión, que a quien le dirige este mensaje es a los convencionales pertenecientes a los dos partidos mayoritarios, a los que fueron elegidos por esas mayorías a las que parece que solamente él está defendiendo, se olvida que ese digno pacto político que él está denostando fue la plataforma electoral elevada por los dos partidos a la consideración ciudadana y que permitió obtener la posibilidad de que ocupemos las dos terceras partes de este histórico cuerpo.

¿Quién supone el señor convencional que fueron nuestros votantes? Es tan alto el grado de soberbia política que el mismo señor convencional se permite informarnos sobre las razones ocultas por las cuales nosotros, los que respetamos el acuerdo, los que nos autolimitamos mutuamente para permitir justamente eso, llegar a un acuerdo en el que ganen más y pierdan un poco cada parte, lo que para él es solamente desconfianza entre los firmantes; por cierto que queda olvidado en un cajón la palabra empeñada, la imagen frente al país que aceptó y votó ese acuerdo, que le otorgó la credibilidad que solamente se expresa en serio a través del voto.

Esto para el señor convencional es sólo desconfianza, la misma que deberían sentir sus

votantes, porque si tanto énfasis ponen para que nosotros dejemos de lado el mandato popular, es porque seguramente le otorgan a ese mandato poca importancia y poca fuerza política vinculante.

Una vez más hay que repetir que el pacto político que dio vida en origen a la ley que nos convocó no puede ser abierto por dos razones fundamentales: uno, porque la ley así lo manda y, dos, porque así lo mandaron nuestros votantes.

Quiero expresar, señor presidente, que aunque esta intervención parezca alejada del contexto del reglamento, estimo que no es así, sino que por el contrario está íntimamente ligada a él, puesto que la mayor crítica que venimos recibiendo se encuentra contenida en el artículo 129 que no es nada más que dejar expresamente impreso en el reglamento el espíritu del pacto reflejado en el artículo 5 de la ley.

Otra de las críticas que se vienen formulando respecto del contenido del reglamento en examen es que la forma de votación de lo que la ley 24.309 incluyó dentro del Núcleo de Coincidencias Básicas que se consigna en el artículo 129 es una forma de amordazar a los señores convencionales, por el hecho de tenerlo que votar en bloque.

Los que así expresan no pueden reconocer que la mordaza no se la hemos puesto nosotros sino el pueblo que no los votó, el pueblo que mayoritariamente aceptó como válido y democrático este Núcleo de Coincidencias Básicas.

Porque lo que seguramente no van a poder negar es que si algo se sabía en los momentos previos a la votación del 10 de abril era que el contenido del Pacto de Olivos, el contenido del pacto democrático y participativo no era posible de ser modificado sin considerar este acto como una grave violación al respeto y a la palabra empeñada y luego volcada en la ley.

Sin embargo, un señor convencional ha manifestado sin ningún empacho lo siguiente: "No dudo en calificar a este proyecto de reglamento suscripto en mayoría como esencialmente antidemocrático." Es decir que, siguiendo el análisis de esta expresión, para este señor convencional la democracia solamente está en la opinión de las minorías, y lo que sostengan las mayorías es antidemocrático.

Habría que recordar aquí lo que sostuvo una convencional de mi bloque: el problema de las minorías no es que no las dejen hablar, y yo agregaría ni que son tratadas antidemocráticamente, sino que no son votadas. Siguiendo este argumento los antidemocráticos son los ciudadanos, el pueblo, las mayorías que no los votan.

Pero lo más asombroso del razonamiento que estoy analizando es que ese mismo señor convencional después de haber hablado de la forma de votación que establece el artículo 129 y del respeto al artículo 5 de la ley que el mismo contiene dice: "que el voto es un instrumento muy importante y esencial para un sistema democrático." Y nosotros contestamos que es cierto, y tan cierto es que por haber sido votados por la mayoría del pueblo a través de elecciones libres y democráticas es que respetamos ese voto y mantenemos firme la decisión política que sustentó en su momento el origen de la reforma constitucional.

Y esto, señor presidente, no es discriminar a las minorías sino respetar a las mayorías. Las minorías se pueden expresar y de hecho lo están haciendo, lo que no pueden hacer es imponernos su razón, pues la nuestra tiene el aval del pueblo.

Señor presidente: lo que hemos observado en estos días de debate es que no hemos actuado con la soberbia de las mayorías que se nos adjudica, sino que en realidad hasta ahora venimos siendo víctimas de las minorías, las que sí se expresan con la soberbia que nos imputan.

Pero yo pecaría de lo mismo que estoy señalando si no reconociera que si bien es



cierto que el pensamiento es esencialmente diálogo, cada uno tiene de la vida la visión que le da el color del cristal con que la mira.

Y en este sentido permítaseme hacer una cita de Ortega en "El Espectador", cuando dice: "Pero la realidad no puede ser mirada sino desde el punto de vista que cada cual ocupa fatalmente en el universo. Aquella y este son correlativos y como no se puede inventar la realidad, tampoco puede fingirse el punto de vista."

Por eso tampoco es asombroso para los convencionales del pacto, como podríamos identificarlos, porque los que se oponen a este trascendente acuerdo político encontraron la esencia de su razón de ser justamente en esa oposición y en esa medida cada uno está actuando conforme a esa visión de la realidad que creó o que lo creó.

Y esto quedaría demostrado con la expresión de un convencional que más allá de la soberbia de la expresión en realidad estaba explicando su propia imposibilidad de jugar un rol que le privaría de su razón de ser. Dijo en tal sentido: "Yo estaría dispuesto a aceptar el debate si el ciento por ciento de la Convención avalara el pacto. Pero ni aun así sería tolerable."

Calcule, señor presidente, el señor convencional es tan dueño de la verdad, está tan lejos del mundanal ruido que ni el ciento por ciento le alcanza.

Tal parece que hay votos de primera y votos de segunda porque el mismo señor convencional dice que mientras haya un solo convencional que pretenda votar de una manera distinta a cómo lo fijó la ley, y porque tienen millones de votos hay que seguir este pedido.

Entonces me pregunto, señor presidente, ¿por qué los votos del señor convencional valen más que los que nos votaron, o se trata de votos calificados? El voto calificado no es patrimonio de las democracias, sino de los gobiernos clasistas y por ende antidemocráticos.

Los votos que apoyaron el gran acuerdo político alcanza casi a 9 millones, es decir, casi el 60 por ciento de los votantes, que alcanzó el 77 por ciento.

Pero tal vez de toda esta actitud intolerante aunque imprescindible para la oposición, la única situación que me ha producido una verdadera preocupación porque desarticuló la relación entre lo terrenal y lo espiritual, entre las concepciones jurídicas sostenidas desde un extremo al otro y el respeto a la conciencia ajena, ha sido el abandono de la Convención realizado por el obispo De Nevares y su seguidora, la convencional Galarza.

Y no es porque yo pretenda juzgar los rasgos de conciencia que han hecho que el obispo De Nevares deviniera en el convencional De Nevares y dejando de lado la mitad de su información jurídica llegara a esta Convención en base a la ley que luego dice inconstitucional, y sosteniendo que esta Convención está viciada de nulidad absoluta, sosteniendo al mismo tiempo que se retiraba porque se iba a integrar al reglamento el artículo 5 de la ley. ¿Entonces, esa nulidad absoluta que proclama podía ser salvada solamente por el hecho de modificar la forma de votación?

Repito, no cuestiono las razones de conciencia y de responsabilidad que lo llevan a retirarse, sino la descalificante forma en que lo hace y el tremendo desprecio por todos los señores convencionales que continuamos sentados en nuestras bancas tratando de cumplir con el mandato que se nos diera.

Quiero decirle al convencional De Nevares que ni yo ni los restantes convencionales nos sentimos sepultureros de la democracia, sino hacedores de un cambio que podría haber sido mejor, sin duda que siempre todo es perfectible, pero que eso no nos ubica ante el funeral de la democracia.

Y digo esto no desde la fácil situación de quien no vivió la desgracia de la persecución en tiempos de la dictadura, sino desde el lugar de quien fue perseguida, padeció cárcel y

exilio, y ahora en esta etapa prefiere quedarse a disentir, a construir, a participar desde la humildad del error posible, pero sin la vergüenza de aceptar tamaña descalificación.

Yo no acepto el planteo formulado por el convencional Alfredo Bravo en cuanto a que no debemos decir si está bien o mal lo que hizo monseñor De Nevares, lo que hizo monseñor seguramente será juzgado por Dios, pero la descalificación de nuestro comportamiento que realizó el convencional De Nevares no puedo aceptarlo sin renegar de mis principios, de mi historia y del sacrificio de tantos militantes que permitieron que hoy nosotros estemos aquí también en su nombre.

Yo también al igual que el convencional De Nevares no puedo dejar pasar algunas cosas frente al juicio implacable de mi Patria. Por eso quiero dejar aclarado ante este honorable cuerpo que no creo que esta Convención esté convalidando la subversión constitucional, tampoco creo que el pacto sea impopular. Solamente negando la realidad se puede sostener esto frente a los votos populares que han sentado por el sí los dos tercios de esta Convención. Por último, tampoco creo que la ley por la que estamos convocados sea inconstitucional, sino legitimada por el procedimiento legislativo que la sancionó con los dos tercios de sus miembros. Es por esto que me niego a aceptar pasivamente que se la pueda calificar de mal parida.

También me niego a aceptar que este respeto al mandato popular haya sido calificado por un convencional del Frente Grande como de obediencia debida. La señora convencional sabe que esta figura está ligada a un tipo penal previo. No sólo ofensas políticas, sino impugnaciones calumniosas.

Seguramente, señor presidente, habría que analizar la filosofía que inspira el proyecto de reglamento que cuenta con despacho de mayoría, lo que nos introduce en las fuentes que nutren a la normativa propuesta, que son la política y la legislativa.

La vertiente política se genera en un acuerdo trascendental en la historia contemporánea de nuestro país: el acuerdo de los dos partidos políticos mayoritarios de nuestra República, el justicialista y el radical, que representan en intención de votos más del 58 por ciento del electorado argentino, lo que en número de votos, que es número de almas, casi nueve millones.

Este pacto histórico llamado de Olivos se plasmó en un Núcleo de Coincidencias Básicas que contiene los puntos que inescindiblemente deben ser objeto de la reforma constitucional porque constituyen una unidad, cambiarlo sería proponer una nueva fórmula distinta, con lo que se trataría de otro criterio de equilibrio, que desequilibraría la inicialmente propuesta.

Es justamente el proceso pactista una de las fuentes históricas más significativas de nuestra Constitución Nacional. A tal punto que estos pactos preexistentes que se enuncian en su Preámbulo ponen en evidencia la necesidad imperiosa de la existencia de un consenso —y no consentimiento, como muy bien ha calificado un señor convencional de mi bloque—, de una mínima unidad para crear una norma constitucional o bien para reformarla.

Pero no quisiera repetir el análisis de los pactos, porque de ellos ya se dijo todo lo que se puede decir desde el punto de vista histórico, político y sociológico.

Pero sí podemos afirmar hoy sin temor a equivocarnos y reviviendo las expresiones contenidas en nuestro Preámbulo que "Nos los representantes del pueblo de la Nación Argentina, reunidos en Convención Constituyente, lo hacemos en cumplimiento de un pacto político previo", y también hoy para constituir a la unión nacional, abierto y participativo también para las minorías, pero sosteniendo el respeto a las mayorías.

Sí, señor presidente, la democracia es el gobierno de las mayorías, pero con el respeto

de las minorías. El Pacto de Olivos es el fiel reflejo de ello. Así se institucionaliza con jerarquía constitucional la intervención de la minoría en el ejercicio del poder, al establecer la elección directa de tres senadores, dos por la mayoría y uno por la primera minoría, por primera vez representadas.

También las minorías influirán decididamente en la elección directa del presidente de la Nación por el sistema electoral de la doble vuelta, ya que los partidos minoritarios formarán alianzas con los dos partidos más votados. Hasta el presente, los partidos minoritarios no influían en la elección del presidente; de ahora en más sí lo harán.

Pero el presente proyecto de reglamento no sólo encuentra su fundamento histórico político en el Pacto de Olivos sino que se encuentra legitimado en su fuente legislativa: la ley 24.309.

El Pacto de Olivos es más que un acuerdo político significativo, también se formalizó en una norma jurídica surgiendo la ley que declara la necesidad de la reforma de la Constitución Nacional; es decir que el acuerdo entre los dos partidos mayoritarios no sólo se legalizó a través de esta ley sino que también se legitimó, ya que fue aceptado por los representantes del pueblo —diputados— y de las provincias —senadores—.

La ley 24.309 fija inexorablemente el temario que debe tratar esta Convención Constituyente. El presente proyecto de reglamento viene a establecer los mecanismos pertinentes para ello, no pudiendo apartarse de lo dispuesto en esta ley.

Si ello sucediera, estaríamos subvirtiendo el ordenamiento jurídico, estaríamos violando la ley misma y entonces sí estaríamos asistiendo a los funerales de la democracia.

En definitiva, el presente proyecto de reglamento acepta fielmente el pacto político que generó la posibilidad de la reforma constitucional, como así también lo dispuesto en la ley 24.309.

Analizando concretamente el articulado del proyecto de reglamento de la mayoría nos encontramos con dos temas que han preocupado a la minoría: la votación en conjunto y el quórum para sesionar.

El fundamento del artículo 129 del proyecto que establece la votación en conjunto de los puntos contenidos en el Núcleo de Coincidencias Básicas de la ley declarativa de la necesidad de la reforma radica en la existencia de una verdadera cláusula sistémica; es decir, un conjunto de principios o reglas inescindibles equilibradas entre sí. Entre los temas que integran el Núcleo de Coincidencias existe una íntima vinculación, una interrelación inescindible entre los diversos temas. El Núcleo de Coincidencias Básicas se integra con tres grupos de temas: a) atenuación del sistema presidencialista, creación de la figura del jefe de gabinete, limitación en el dictado de decretos de necesidad y urgencia y control de la administración pública; b) eliminación de restricciones para acceder a la Presidencia, reelección y libertad de culto; c) elección directa de tres órganos de poder: presidente, senadores, intendente.

Los tres grupos temáticos están relacionados y vinculados entre sí a través de puntos de conexión y equilibrio. Así, como consecuencia de que se atenúa considerablemente el sistema presidencialista se autoriza su reelección inmediata por un único período, que esa elección sea directa y sin que sea impedida por el requisito de la confesionalidad.

Respecto de la elección directa del intendente de la ciudad de Buenos Aires, sería incongruente establecer la elección directa para todos los cargos electivos nacionales y no para el de intendente.

Así, se atenúa el sistema presidencialista a través de un jefe de gabinete de ministros, reglamentando y limitando la facultad presidencial de dictar decretos de necesidad y urgencia

y creando un consejo de la magistratura que, vinculadamente, propondrá una terna o dupla sobre la cual el Ejecutivo tendrá que proponer al magistrado; a su vez, se eliminan las restricciones para acceder al cargo de presidente de la Nación, por medio de la reelección directa por un sólo período y eliminando el requisito de la confesionalidad. Además, se dispone la elección directa de tres órganos de poderes: el presidente, los senadores y el intendente de la ciudad de Buenos Aires.

Se trata de un sistema que, para operar coherentemente, debe ser aplicado en forma integral, como los pilares de una estructura: si falta alguno de ellos la estructura se derrumbaba.

No se trata de un "paquete" como peyorativamente se lo ha calificado, ya que un paquete es simplemente el envoltorio, el continente de algo; por el contrario, el Núcleo de Coincidencias Básicas es un verdadero sistema que se generó a partir del consenso político mayoritario.

Otro de los temas que ha preocupado a la oposición es el quórum necesario para sesionar —el artículo 4° del proyecto establece el número de 102 convencionales—, argumentándose que de esta manera se favorece la ausencia de los convencionales. Sin embargo, numerosos artículos del proyecto establecen mecanismos para asegurar la presencia de los convencionales en las respectivas sesiones: obligación de asistir (artículo 5°), autorización para las inasistencias (artículo 6°), licencias por tiempo determinado (artículo 7°), la compensación económica en proporción a la asistencia (artículo 9°), necesidad de autorización de la Presidencia para ausentarse (artículo 10), publicidad de la inasistencia de los convencionales (artículo 12).

Es decir que debe interpretarse armónicamente el quórum que se establece para sesionar con los mecanismos que fija el proyecto de reglamento para asegurar la presencia de los convencionales durante todas las sesiones.

También se ha criticado la dinámica de la Comisión de Redacción; en realidad, lo único que hará esta comisión es la redacción de los artículos reformados de la constitución, pero que ya vendrán definidos de la comisión respectiva.

Es decir que cumple una tarea puramente formal. La razón de ser, de no permitirse una nueva discusión en el seno de esta comisión radica en que el tema ya fue tratado y decidido en la comisión respectiva, no pudiendo volverse a debatir ahora en la Comisión de Redacción.

Señor presidente: el proyecto de reglamento de mayoría se ajusta a derecho.

En primer término, porque plasma un acuerdo político que posibilitó la reforma de nuestra constitución y a su vez recepta lo dispuesto en la ley que declara la necesidad de la reforma. De esta manera no sólo respetamos el principio de legalidad sino que también reflejamos en una norma reglamentaria el consenso político obtenido para la reforma de nuestra Carta Magna.

## 12

### **Solicitadas por el señor Convencional Enrique Paixao (pág. 1271 – 1285)**

#### **A. LA RELACION ENTRE EL CONGRESO, EL PUEBLO Y LA CONVENCION REFORMADORA: LO NECESARIO TAMBIEN ES POSIBLE**

##### 1. La cuestión.

La reforma constitucional sólo puede apoyarse sobre el consenso. Esa necesidad es a la vez política y jurídica. Política, porque únicamente sobre la base de la voluntad común puede construirse una sociedad en paz. Jurídica, porque así lo exige el artículo 30 de la Constitución Nacional, que condiciona la declaración de necesidad de la reforma a una mayoría de dos tercios de los miembros del Congreso, la que solamente puede ser alcanzada si media el acuerdo casi total de las corrientes de opinión que representan al pueblo.

Ese consenso debe reflejarse en la Constitución reformada y, en consecuencia, debe ser, necesariamente, sostenido a lo largo de todo el proceso de reforma. Este proceso incluye, a su vez, la coincidencia de voluntad del Congreso, del pueblo convocado a elegir representantes, y de estos, reunidos en Convención Reformadora. Ningún sentido tendría exigir uniformidad tan amplia en el momento inicial de la reforma (una suerte de "puerta estrecha"), si el sentido final de ésta quedara en manos de una mayoría reducida (una "puerta grande").

La concreción de una reforma constitucional requiere, en consecuencia, la incorporación de la indispensable certeza en orden a la perduración del acuerdo que le da base a lo largo de todo aquel proceso. La certeza, en suma, de que la reforma sólo se hará si los tres órganos que intervienen en ella (el Congreso, el cuerpo electoral y la Convención Reformadora) coinciden respecto de su sentido.

¿Podría aceptarse que el Congreso declare necesaria la reforma porque existe acuerdo en suprimir la exigencia de religión del presidente, y la Convención Reformadora exija, en cambio, otra religión, o requiera la misma religión con un grado de práctica más intenso? ¿Puede el Congreso adoptar resguardos para evitar que ello ocurra? ¿Puede limitar la competencia de la Convención fijando el sentido de la reforma? ¿Está obligado, en cambio, a declarar la necesidad de la reforma y limitarse a proponer al cuerpo electoral que libre un "cheque en blanco" a sus representantes?

"Palos porque bogas, y porque no bogas, palos". Si el Congreso no hubiera adoptado resguardos para asegurar el cumplimiento del acuerdo sobre el que se basa la declaración de necesidad de la reforma, seguramente hubiera sido acusado de hacer posible un "salto al vacío"; viceversa, porque adoptó esos resguardos, se afirma que obró contra la Constitución.

Quienes así piensan, parecen creer que tales resguardos son, a la vez, indispensables e imposibles.

## 2. Las garantías.

El proceso de reforma constitucional en curso es, como la Constitución exige, resultado de un acuerdo. El radicalismo llegó a ese acuerdo a partir de considerar que la cláusula que prohíbe la reelección inmediata es un reaseguro que pone un límite temporal a la acumulación constitucional de poderes en el presidente de la Nación.

En consecuencia, sólo entendió admisible habilitar la reforma de la cláusula que prohíbe la reelección bajo dos condiciones: la primera, que esa reelección se limite a una sola vez; la segunda, que una serie de reformas simultáneas apunta a desconcentrar las atribuciones presidenciales y establezca un nuevo equilibrio entre los poderes del Estado.

Por tanto, incorporó una garantía destinada a asegurar que no sea desnaturalizado el sentido de la reforma constitucional, y a evitar que ésta se limite al objetivo de hacer posible la postulación del presidente de la Nación para un nuevo período.

Esa garantía se expresa por medio de dos cláusulas, contenidas en la declaración de necesidad de la reforma promulgada como ley 24.309.

Por una parte, el artículo 2° establece que "...la finalidad, el sentido y el alcance de la reforma se expresa en el Núcleo de Coincidencias Básicas que a continuación se detalla...".

A su vez, el artículo 5° determina que "...los temas indicados en el artículo 2°... deberán ser votados conjuntamente, entendiéndose que la votación afirmativa importará la incorporación constitucional de la totalidad de los mismos, en tanto que la negativa importará el rechazo en su conjunto de dichas normas y la subsistencia de los textos constitucionales vigentes".

¿Son válidas esas cláusulas limitativas de la competencia de la Convención? ¿Cuál es el órgano cuya soberanía debe ser privilegiada? ¿Qué precedentes registra la historia institucional argentina?

### 3. Las reglas aplicables.

A) La Constitución Nacional ha atribuido competencia al Congreso para declarar la necesidad de su reforma total o parcial. El Congreso ha ejercido esa competencia: "Declárase **necesaria** la reforma parcial..." (Artículo 1°, le 24.309; el destacado me pertenece).

El concepto de "necesidad" tiene implicancias que deben ser puestas de manifiesto. Su empleo señala la existencia de un objetivo, y la afirmación de éste implica la obligación, para el Congreso, de disponer de los medios que han de dirigir el ejercicio de los poderes concedidos por la Constitución hacia la consecución del fin propuesto.

Una conocida regla de interpretación constitucional reza que todo poder otorgado por la Constitución contiene por implicancia la atribución de emplear los medios necesarios para su ejercicio, pues sin esta atribución, la puesta en práctica de los poderes expresos se torna ilusoria.

Por tanto, el Congreso puede —en realidad, debe— sancionar la instrumentación que garantice el cumplimiento de los fines propuestos, y establecer en consecuencia indicaciones inequívocas en cuanto al sentido y orientación de la reforma que propone al pueblo y a la Convención.

Si, además, la reforma tiene el sentido de un sistema integrado, esto es, un conjunto de reglas que se equilibran recíprocamente de modo que la alteración de una de ellas produce una modificación en el sentido del conjunto, así debe ser establecido por el Congreso, pues de lo contrario hace posible que la Convención adopte finalidades contrarias a las que justificaron la reforma, y quede desvirtuada —y por tanto burlada— la función de aquél.

La cláusula de las leyes necesarias y convenientes en nuestra Constitución y en la Constitución norteamericana.

Según el texto de la Constitución Americana, el Congreso de aquel país está facultado para "dictar todas las leyes necesarias y convenientes a los fines de poner en ejercicio los poderes que preceden y todos los demás concedidos por esta constitución al gobierno de los Estados Unidos..." (Inciso 18, Sección VIII, artículo I)

Esta disposición corresponde exactamente al inciso 28 del artículo 67 de la Constitución argentina, la que al momento de otorgar los llamados "poderes implícitos" al órgano legislativo, fue mucho más allá que la norteamericana, toda vez que suprimió la palabra "necesarias" del texto.

Con esta supresión, los constituyentes acordaron al Congreso argentino mucha mayor

latitud de acción que la que tiene el del país del norte, que sólo puede hacer las leyes "necesarias y convenientes", es decir que según nuestro texto constitucional, basta que el Congreso considere que son "convenientes" las leyes que sanciona, para poner en ejercicio sus poderes constitucionales expresos o implícitos, no siendo indispensable que las mismas sean necesarias. El Legislativo queda limitado por las leyes que no sean "convenientes". La facultad de legislar, entonces, es casi ilimitada.

De esta manera, el término "conveniente" presenta la idea de una elección de los medios a emplearse por parte del Congreso y siempre que estos sean apropiados al objeto que se propone la Constitución.

James Madison fue muy preciso en este sentido, al sostener que "...ningún axioma se halla asentado más claramente en la ley o en la razón que el que dice que donde se hace obligatorio el fin, están autorizados los medios: donde quiera que se concede un poder general para hacer una cosa, queda incluida toda facultad particular que sea necesaria para efectuarla...". (*El Federalista*, XLIV, viernes 25—1—1788.)

B) La existencia de ese equilibrio no depende, por cierto, de que todas las normas formen parte de una sola cláusula de la Constitución Nacional. En ocasiones, un artículo puede regular cuestiones distintas y, viceversa, una sola cuestión —o un conjunto de ellas que configure un sistema— puede estar expresada en múltiples reglas.

Tal cosa es la que ocurre con el sistema fundamental de la Constitución: el equilibrio de poder ("frenos y contrapesos"). El conjunto de elementos que hacen ese balance debe ser tratado como una unidad, y el hecho de que ese conjunto de elementos de equilibrio esté disperso en distintas disposiciones de la Constitución no cambia su esencia unitaria. Desde el punto de vista práctico configuran una sola (si se quiere, muy extensa).

C) Conviene recordar que, en esta materia, el Congreso Nacional no actúa en ejercicio de sus atribuciones legislativas, sino en acto "preconstituyente" —algunos autores prefieren denominar a estas facultades como "constituyentes"— y, en cuanto órgano representativo de las voluntades del pueblo de la Nación y de las provincias, establece la necesidad de la reforma, "creando" así la Convención reformadora.

Incumbe al propio Congreso, pues, como poder preconstituyente que genera a la Convención, fijar la competencia de ésta, la que está sujeta a la regla de la "estricta competencia", inexorable a todo órgano estatal. Así lo hizo en cuanto al tiempo (artículo 12), el lugar (artículo 12), el objeto (artículos 4º, 13 y 15), la materia (artículos 2º y 3º) y el modo (artículo 5º). Esas reglas expresan la voluntad del Congreso de admitir la necesidad de la reforma, pero no de cualquiera, sino de la que surge del consenso requerido por el artículo 30 de la Constitución.

#### 4. La cuestión de la soberanía.

Suele hacerse argumento de que las limitaciones que el Congreso pone a la actividad de la Convención entran en colisión con la soberanía de ésta y de que, consiguientemente, no está respetado el principio democrático.

La cuestión esconde dos equívocos.

El primero, no advertir que la Convención reformadora, convocada para modificar la Carta, es un poder constituido, pues no constituye el ejercicio de la suprema potestad política de la Nación por encima del ordenamiento jurídico preestablecido: como tal, tiene un cometido específico reglado por la ley que le da origen.

El segundo, ignorar que el depositario de la soberanía es el pueblo, lo que excluye el carácter soberano de cualquiera de sus representantes, aun de aquéllos que son comisionados para reformar la Constitución.

La cuestión dista de ser de carácter verbal. En la medida que se restringe la atribución del Congreso para acotar el marco en el cual ha de desenvolverse la Convención, se restringe también la posibilidad de que el pueblo, por medio de sus decisiones como cuerpo electoral expida un mandato acotado a sus representantes. En otras palabras, se impide al pueblo decidir y se traslada su capacidad de decisión —mediante la expedición de una suerte de "cheque en blanco"— a los representantes reunidos en Convención reformadora.

En otras palabras, la pretensión de ampliar las facultades de la Convención reformadora bajo argumento de la "soberanía" de ésta equivale a la de restringir la soberanía del pueblo.

## 5. La historia institucional argentina.

Se ha visto hasta ahora que el Congreso tiene —y menos mal que tiene— las atribuciones que le son discutidas.

La conclusión se ve plenamente corroborada por la historia: en todos los casos en que el Congreso declaró necesaria una reforma parcial de la Constitución, lo hizo de manera que acotó firmemente la libertad de acción de la Convención reformadora.

Quienes discuten esas atribuciones del Congreso no toman en cuenta que ellas han sido ejercidas —y reconocidas— históricamente. La aparente excepción (el caso de 1949) no es tal, pues se trató de una reforma total; por otra parte, no se trata de un buen ejemplo de acatamiento a las reglas establecidas en la propia Constitución para su reforma.

Así: a) La Convención reformadora de 1860 fue convocada "...al solo efecto de que se tome en consideración las reformas que la Convención de Buenos Aires propone se hagan a la Constitución Nacional y decida definitivamente sobre ellas" (ley 234 del Congreso de Paraná, artículo 1º). No cabe dudar, pues, acerca del carácter refrendatario de la reforma de 1860.

Cierto es que las condiciones de su convocatoria fueron particulares. Esa particularidad no radica, empero, en que haya tenido que pronunciarse "por sí o por no" respecto de las enmiendas propuestas por Buenos Aires. Lo que le confiere carácter especial es, en cambio, la circunstancia —resultante de la contienda preexistente entre Buenos Aires y la Confederación— de que algunas de esas enmiendas eran inexorables, pues no dejaban a la Convención Nacional la posibilidad de rehusar la propuesta de la provincia; respecto de ellas la Convención Nacional estaba compelida a pronunciarse "por sí o por sí".

b) La Convención reformadora de 1866 fue convocada "...con el único objeto de reformar la Constitución en el artículo 4º e inciso 1º del artículo 67, en la parte que limitan la facultad de imponer derechos de exportación". (Ley 171, artículo 1º) La competencia de esta Convención quedó limitada, pues, a suprimir —como en definitiva ocurrió— o mantener sendas frases. El ejemplo de 1866 sirve, asimismo, para señalar un caso en el cual la reforma de dos artículos sólo podía ser objeto de una decisión única —por sí o por no—. En efecto, el único punto a reformar (la limitación temporal de facultades impositivas) estaba escrito en dos cláusulas distintas, y la reforma sólo pudo incluir a ambas.

c) Finalmente, la Convención de 1898, convocada para reformar, eventualmente, tres cláusulas constitucionales, recibió del Congreso la determinación del sentido de dos de esas cláusulas: la habilitación para reformar el artículo 37, en lo relativo al número de habitantes fijado para la elección de diputados, y la convocatoria referida al inciso 1º del artículo 67, "en cuanto no permite la instalación de aduanas libres en los territorios del sur de la República"



(ley 3.507, artículo 1°).

La segunda reforma no tuvo lugar porque la ley no permitía modificar simultáneamente el artículo 12, que forma con el 67 inciso 1° un sistema.

La primera habilitación, según lo declaró la propia Convención, no autorizaba a ésta para introducir otras alteraciones a la cláusula (en concreto, fue rechazada una moción para otorgar representación en el Congreso a los territorios nacionales). "Esta Asamblea —se dijo entonces— carece de jurisdicción y de competencia para ocuparse del resto del artículo o de cualquier idea que salga del estrecho límite que le ha trazado la ley del Congreso."

## 6. Conclusión.

Las normas constitucionales aplicables, el respeto del principio de soberanía del pueblo y la tradición institucional argentina determinan la validez de las reglas mediante las cuales el Congreso fija la competencia de la Convención Reformadora.

Las reglas jurídicas necesarias son también posibles. Más aún: establecerlas y respetarlas es un deber inexcusable.

## B.                   ¿HASTA DONDE LLEGAN LOS PODERES IMPLICITOS DE LAS CONVENCIONES CONSTITUYENTES? *por Luís Francisco Lozano*

### Actualidad y pasado

Más de una reforma constitucional ha puesto sobre el tapete la cuestión relativa a cuáles son los condicionamientos que válidamente puede el Congreso imponer a una Convención Constituyente o, visto desde el otro ángulo, en qué medida la Convención puede desembarazarse de ellos; en resumen, cómo se distribuye el poder entre Congreso y Convención Constituyente.

El artículo del Dr. Martínez Raymonda publicado en la revista *La Ley* el martes 15 de marzo de 1994 cuestionando severamente la ley 24.309 me parece, tanto por la calidad de la presentación como por la trayectoria de su autor como profesional del derecho y como político, una buena ocasión para sostener el punto de vista contrario.

### **La tesis de Martínez Raymonda**

El Congreso de la Nación no puede imponer a la Convención Constituyente:

1.1 plazo perentorio para expedirse;

1.2 una forma de votación que consista en aprobar o desechar en bloque los temas del art. 2 de la ley y

1.3 la sanción de nulidad para el apartamiento de estas imposiciones del Congreso, aunque sí para aquellos consistentes en trascender el ámbito demarcado por la mención de los artículos a reformar.

2.1 Ello, como consecuencia de reconocer, tanto al Congreso como a la Convención Constituyente, facultades implícitas, esto es, según el autor, "... las que necesita esencialmente un cuerpo para llenar las funciones para las que ha sido creado" — Cfr. artículo comentado, 3 párrafo—

2.2. cuya superposición, en estos aspectos, debe ser resuelta en favor de la convención pues así

2.3 se hace " prevalecer la facultad que salva la existencia del cuerpo y su libre determinación, cediendo en cambio las que lo llevarían al fracaso o a la anulación de la facultad de decisión de sus integrantes" y

2.4. de modo que "...el menos importante debe ceder al más importante" (Montes de Oca citado por Martinez Raymonda).

Como corolario de esta tesis, las "facultades implícitas" —así definidas— no podrían ser derogadas por una regla de sentido contrario (aunque fuese expresa), frente a la cual prevalecerían.

### **Las facultades implícitas**

La enunciación más tradicional de la noción de "facultades implícitas" no coincide estrictamente con la que formula Martinez Raymonda que, sin embargo, coincide con la de otros importantes estudiosos argentinos. No intento con esta advertencia, desde luego, hacer una cuestión de palabras sino invitar al examen del o de los mecanismos lógicos que se emplea para extender el campo de poderes explícitamente acordados.

La noción de facultades implícitas aparece formulada en la Constitución Nacional art. 67 inc. 28 inspirado en el art. V de la Constitución Estadounidense.

Si bien ya consideraba Madison<sup>2</sup> que la cláusula no era estrictamente necesaria y podría ser asumida como premisa del razonamiento jurídico aún de no haber quedado consagrada expresamente por el texto constitucional, no parece dudoso que el enunciado que la incorpora ha sido considerado como una satisfactoria presentación de la idea.

Aunque en sus orígenes suscitó una polémica entre Jefferson, por la línea restrictiva, y Hamilton, por la tesis amplia, podríamos asumir, al efecto de este trabajo, las ideas consagradas por Marshall in re *McCulloch v. Maryland*, próximas a las del segundo. Fundó allí Marshall la facultad del Gobierno Federal de crear un banco nacional en la circunstancia de constituir este un **medio** para el eficaz ejercicio de distintas facultades atribuidas expresamente al Congreso Federal

Expresa su voto, "... establecer y recaudar tributos, recibir préstamos, regular el

---

<sup>2</sup> n° 44 de El Federalista

comercio, declarar y conducir una guerra, reunir y sostener ejércitos y armadas. La espada y la bolsa, todas las relaciones externas y una no despreciable porción de la industria de la nación, están confiadas a este gobierno. Nunca se podría pretender que estos vastos poderes **arrastran tras de sí otros de inferior importancia, por el sólo hecho de ser inferiores**. Tal idea nunca podría ser postulada. Pero sí con mucha razón que a un gobierno, al que han sido confiados tan amplios poderes, de cuyo debido ejercicio la felicidad y prosperidad de la nación dependen tan vitalmente, deben también haberle sido confiados **amplios medios** para su ejercicio." (4 Wheaton 316).

La relación entre las facultades explícitamente acordadas al Congreso norteamericano y la de crear un banco o una corporación, reconocida como implícita en el voto de Marshall, se mantiene cualquiera sea la estructura del órgano al que las competencias hubieran sido acordadas. Ello porque la relación entre competencia explícita e implícita no está ligada a las necesidades de funcionamiento de un órgano determinado. Obedece, en cambio, a que se trata de una relación de medio a fin entre dos atribuciones de las cuales una no está expresamente consagrado en el texto normativo habilitante. Nada impide, además, que una facultad "instrumental" esté expresamente prohibida, sin que tal prohibición pueda ser cuestionada por el hecho de que el medio vedado sea útil para conseguir un fin legal. Esto es, no todo medio apto para la consecución de un fin facultado expresamente lo está implícitamente.

En verdad, la postulación de "facultades implícitas" constituye una limitación a la regla de clausura según la cual la atribución de competencia debe ser positiva y, como principio, expresa, regla que a veces es presentada como "opuesta" a la que regula la capacidad de derecho privado —los individuos son capaces como regla— o a la que dispone que todo lo que no está prohibido está permitido ya que, para el órgano, todo lo que no está facultado está vedado.

Esto es así aún al nivel de los órganos de gobierno que crea la Constitución ("Esto es así —dice Rodolfo C. Barra— <sup>3</sup> con excepción del constituyente originario..."). Decía Marshall, en el precedente citado, "Este gobierno es, según es reconocido por todos, uno de los **poderes enumerados** [...] sólo puede ejercer los poderes que le han sido concedidos..." (4 Wheat 316, 405).

En un sistema normativo no formalizado, es decir, no organizado al modo del álgebra o de la geometría, como es el caso del orden jurídico, esta denegatoria de competencias por la razón formal de no estar expresamente acordadas se percibe como una auténtica aporía <sup>4</sup> dice Marienhoff "...la competencia debe ser "expresa", lo que, claro está, no debe interpretarse en forma literal sino **racionalmente**" y, consecuentemente, debe ser eliminada a cuyo efecto se construye la teoría de las facultades implícitas.

Si no se admitiera la existencia de facultades implícitas, numerosos medios aptos para el ejercicio de poderes expresos quedarían prohibidos, no obstante no haber sido excluidos por el órgano emisor de la norma de habilitación y aun cuando se pudiera presumir razonablemente que, de haberlos tenido presente, los habría incorporado, de modo expreso, al

---

<sup>3</sup> en Los límites de la Convención Constituyente publicado en *Ámbito Financiero* del 16 de febrero de 1994

<sup>4</sup> Marienhoff, Miguel S. "Tratado de Derecho Administrativo" ed.1970, T° I Pág. 544 # 188

campo de actuación que creaba.

Marshall encuentra solución a la dificultad en el reconocimiento de todos los medios legislativos no enumerados pero "aprobados" para la ejecución de poderes expresos, siempre que no estuvieran vedados "... por la letra y **espíritu** de la Constitución" (4 Wheat 316, 421). Quedan así delineados cuatro campos: el de las facultades explícitamente concedidas, el de las explícitamente vedadas, negadas o prohibidas, los medios implícitamente negados o prohibidos y el remanente de medios "apropiados" implícitamente otorgados.

Se mantiene la regla según la cual si el órgano no está autorizado está impedido; pero, el campo de lo autorizado no termina en los confines de lo "expreso" sino que se reconoce un área suplementaria de poderes implícitos, definida en función de los expresos, y como complemento necesario de éstos. Mientras estas facultades implícitas cubren el campo que va desde las "explícitamente otorgadas" hasta las "implícitamente negadas" la construcción es útil para el funcionamiento del sistema.

La facultad de prolongar el debate o la de votar de determinada manera no son medios necesarios o útiles para la reforma de la Constitución en el mismo sentido en que crear el banco era un medio conveniente para desarrollar los vastos poderes a que se refería Marshall sino, en todo caso, mecánicas para el funcionamiento del órgano que tiene la misión de reformar. Mientras la ingerencia en la economía y en la vida y prosperidad de la nación no sería la misma sin el banco nacional —y esto es exactamente igual cualquiera sea el órgano que tenga las facultades explícitas—, una reforma podría ser llevada adelante por distintos procedimientos, según lo disponga la cláusula constitucional respectiva, y sería siempre la misma como producto, porque su contenido no depende de la estructura interna del órgano emisor. Si, por ejemplo, la Constitución dispusiera concretarla por medio de un plebiscito y el Congreso hubiera decidido requerir el voto único para un conjunto de temas por entender que esos temas deben estar articulados sistemáticamente, sería impensable que fuera votada de otro modo. ¿Tendría sentido decir que el electorado no puede carecer del derecho de disponer por mayoría cuándo reunirse o cómo emitir el voto? La respuesta es obviamente negativa por las características del órgano, no por las de la decisión para cuya adopción está convocado.

Desde luego, no se trata aquí de desconocer que el correcto funcionamiento de un órgano es un "medio" para el ejercicio de sus facultades, de todas ellas; pero, precisamente por eso no se derivan los poderes relativos a ese funcionamiento de la naturaleza de las facultades expresas sino de como se define la "esencia del órgano".

Votar de determinada manera o en determinado momento no es ni necesario ni conveniente para ejercer el poder de reformar la Constitución sino, en todo caso, para que funcione un órgano diseñado de determinada manera; necesidad y utilidad que variarían si cambiase el órgano. Pero, lo que depende del funcionamiento del órgano requiere otro tratamiento al que me referiré más adelante.

Hasta aquí, con propósito analítico, se está haciendo caso omiso de que la facultad de prorrogar sesiones o de votar conjunta o separadamente los temas está explícitamente negada en el acto de convocatoria. Ello así, porque la tesis que rebato sostiene que la veda parlamentaria no es válida.

Martinez Raymonda no apunta a mencionar una facultad expresa de donde se derivaría la implícita sino que, por el contrario, por el modo en que define "facultades implícitas", parece que está pensando en poderes que se derivan de la estructura del órgano —Convención reunida al efecto— y no estrictamente de la facultad de reformar.

Volveré sobre el tema más adelante.

Cuando se piensa en deducir alguna competencia de la estructura de un órgano, entramos en la idea de "facultades inherentes" más que "facultades implícitas". Ambas categorías participan del rasgo común de no ser expresas; pero, el modo en que son derivadas de lo expreso es distinto en uno y otro caso. Aunque también se predicen del Poder Judicial, esta idea ha tenido su desarrollo más característico en el intento de fundar ciertas competencias excepcionales del Poder Ejecutivo de la Constitución estadounidense que ni son parte de las enumeradas en su art. II ni tampoco pueden ser derivadas por mecanismos lógicos, ni aun informales, del listado de atribuciones contenidas en ese artículo.

El art. I de la Constitución americana establece que "los siguientes poderes legislativos" corresponden al Congreso; es decir, que no atribuye el "poder legislativo" sino algunos "poderes legislativos". A diferencia de él, el art. II pone el "poder ejecutivo" en cabeza del presidente. Seguramente, las razones para obrar de un modo distinto en un caso y en el otro tienen raíces en la obra de John Locke "Second Treatise on Civil Government". En ella queda muy claro que, mientras el Poder Legislativo está por encima del Ejecutivo en cuanto es supremo, en cambio el Ejecutivo es permanente y es "inherente" a él la llamada "prerrogativa" sobre cuya base se funda la facultad de actuar en situaciones de necesidad y urgencia, aún en contra de la ley<sup>5</sup>. Sin ánimo de extenderme en el punto, el Poder Ejecutivo es difícil o imposible de escindir sin peligro para la comunidad. A resultas de la llamada prerrogativa es, en realidad, bastante dudoso que aquel Poder pueda ser limitado en términos absolutos, aunque puede serlo en lo que hace al ejercicio de sus competencias, en la marcha normal de los negocios públicos.

La "inherencia" consiste en que la facultad no se deriva por una relación de medio a fin entre facultades, como en el caso de la "facultad implícita", sino de una característica esencial del poder de que se trata. La facultad de disponer invadiendo competencias propias del Poder Legislativo cuando situaciones de necesidad y urgencia lo tornan imperioso se deriva de la prerrogativa que está en la esencia del Poder Ejecutivo. Precisamente, en estas condiciones es difícil concebir el desprendimiento de una facultad inherente. En verdad, es lógicamente imposible por hipótesis y, en todo caso, un Poder Ejecutivo privado de la facultad inherente no sería el mismo Poder Ejecutivo.

El modo en que se desarrolla la tesis de facultades implícitas hace pensar que se refiere a las facultades inherentes y, consiguientemente, que más que pensar en facultades auxiliares —instrumentales— de la de reformar la Constitución se trata de derivar lo

---

<sup>5</sup> Locke, J. ob. cit. Ed. New York 1986, Cap. XII a XIV, esp. N° 152 y 160.

implícito de las notas esenciales del concepto "convención" contenido en el art. 30 de la CN.

De ordinario, se concibe a una convención como un cuerpo colegiado y deliberativo y, en este orden de ideas, es correcto sostener que este cuerpo no puede ser limitado privándolo de alguna de estas notas esenciales porque, en tal caso, no nos encontraríamos ya ante una Convención. No parece posible, por ejemplo, que el Congreso, aumentando el número de miembros hasta comprender a toda la ciudadanía, sustituya la forma de Convención por la de plebiscito. En cambio, no parece dudoso que el Congreso puede elegir, dentro de las formas de convención, aquella que estime más oportuna ya sea en cuanto al número de miembros, modalidades de elección, siempre que la forma elegida no impida al cuerpo deliberar como colegio.

La pregunta es ahora ¿habría podido válidamente el Congreso convocar a una convención al sólo efecto de decir sí o no a un texto predeterminado?

Para quien sostenga que un cuerpo colegiado, deliberativo y representativo no es "convención" si no es, al mismo tiempo, autor intelectual o redactor de las normas a las que confiere vigor, entonces la respuesta es no. Si, por el contrario, se puede considerar "convención" a un cuerpo colegiado, representativo y deliberativo convocado al efecto de decir sí o no a un texto determinado, la respuesta será afirmativa.

No parece dudoso que, cuando los constituyentes de 1853 elaboraron el texto que hoy nos ocupa la palabra "convención", comprendía tanto a los cuerpos de la primera especie como a los de la segunda. Prueba de ello son las normas estadounidenses sobre reforma constitucional que, si bien son distintas a las nuestras, contienen también un tramo de actuación del Congreso y otro de convenciones en uno de sus modelos alternativos de reforma constitucional.

Dice el art. V de la Constitución americana:

"El Congreso, cuando dos tercios de los miembros de ambas cámaras lo estimaren necesario, propondrá enmiendas a esta Constitución, o, a requerimiento de las Legislaturas de dos tercios de los Estados, convocará una Convención para proponer enmiendas, que, en cualquiera de ambos casos, será válida a todo efecto, como parte de esta Constitución, una vez ratificada por las Legislaturas de tres cuartos de los Estados, o por Convenciones en tres cuartos de ellos, según que uno u otro modo de ratificación sea propuesto por el Congreso..."

Es obvio que, al menos, **estas últimas convenciones no son convocadas para reformular el texto de enmienda o contribuir con su intelecto o imaginación a enriquecerlo**. Su tarea se limita a ratificar o no y, sin embargo, son llamadas convenciones. Consecuentemente, podemos estar seguros de que, a criterio del constituyente estadounidense, las notas esenciales de una convención no incluyen la de elaborar textos. Es decir, el modelo que enunciamos en segundo lugar satisface plenamente las condiciones necesarias para atribuirle el nombre de convención.

Ello sentado, cabe recordar que corresponde al órgano convocante, esto es, al Congreso federal en el caso de la Argentina, interpretar la palabra "convención" contenida en

el art. 30 ya que "... es una regla elemental de nuestro derecho público que cada uno de los tres altos poderes que forman el gobierno de la Nación, aplica e interpreta la Constitución por sí mismo, cuando ejercita las facultades que ella les confiere respectivamente" (Fallos 53:420).

Con arreglo a lo expuesto, así como podría el Congreso llamar a la convención al sólo efecto de ratificar un texto elaborado en su seno también podría imponer mecanismos de votación como los que establece el acto que declara la necesidad de reforma, de que nos venimos ocupando. Especialmente, debido a que las restricciones a la modalidad de votación y plazo para la toma de decisión están directamente ligadas con la voluntad de reformar mediante la introducción de mecanismos que, en muchos casos, están íntimamente relacionados los unos con los otros, y en razón de que éste es el motivo por el que aquella voluntad ha obtenido el respaldo de más dos tercios de los miembros de cada cámara.

Dicho de otro modo, si la modificación hubiera sido pensada en términos que parcialicen el contenido del art. 2 del acto que declara la necesidad de la reforma, presumiblemente no habría sido votada por la mayoría necesaria para convocar a la convención al efecto. No me detengo aquí, ni es el caso hacerlo, a analizar cuál es el grado de coherencia que pueden tener las medidas de reforma previstas como un conjunto inescindible en ese artículo 2 sino simplemente a señalar que **la mayoría necesaria para impulsar la reforma la vio atractiva sólo en cuanto ésta importaba la incorporación del conjunto completo al sistema y no de una parcialidad.**

Si no pudiera imponer una limitación a la forma de voto en la convención, el Congreso habría estado, probablemente, impedido de propender a una reforma de esta naturaleza. Esta es una consecuencia que debe dar motivo de meditación al analista.

Si lo dicho es correcto queda demostrado que disponer el plazo de las sesiones o el voto parcializado no son facultades que se desprendan de la de efectuar la reforma ni del concepto de convención contenidos en el art. 30 de la Constitución Nacional, es decir, estén allí "implícitamente" contenidos, en cuyo caso el Congreso no podría privar a la Convención de su ejercicio. Sí podrían, en cambio, desprenderse del acto legislativo de convocatoria que podría haber dejado librado a la Convención explícita o implícitamente la regulación de ambas cuestiones. En el supuesto de un Congreso que se limita a convocar a la Convención con el propósito de revisar una cláusula determinada sin indicar procedimiento ni término, establecer uno y otro es materia "instrumental" librada a la Convención por el Congreso. Lo que no es instrumental para cualquier supuesto de reforma, tema reglado por la Constitución, puede serlo para una reforma determinada, que es lo que regula el acto del Congreso. Es decir, lo que no es **necesariamente** instrumental puede serlo **circunstancialmente**.

### **Reforma y voluntad popular**

Frecuentemente, observo una descripción de lo que es la voluntad popular reflejada en la Convención Constituyente que parece reflejar una imagen íntima consistente en reconocer en la Convención una presencia del pueblo que no existiría en la autoridad convocante. En esta imagen, la Convención constituiría una suerte de irrupción de la voluntad popular en una estructura constituida por órganos no representativos o no muy representativos de ella.

Ello me obliga a formular algunas reflexiones acerca de la representatividad de una convención constituyente en relación con la permanencia de las normas que inyecta al sistema.

Una constitución de las características de las que nos ha regido es un conjunto de normas cuya modificación no puede ser hecha por simple mayoría. Sus disposiciones contienen límites a las mayorías populares; no sólo a los funcionarios que eventualmente intentaran ejercer el poder opresivamente.

Esto es algo frecuentemente no recordado en los análisis: en tanto una constitución establece límites al Parlamento para disponer en materia tributaria, en materia penal, etc. está imponiéndoselos también a las mayorías populares que, de tiempo en tiempo, podrían estar deseosas de exceder los límites marcados por la Constitución. Cuando impone límites al ejercicio del poder del Presidente de la Nación, funcionario representativo al menos de la primera minoría, también está condicionando a esa primera minoría que, en última instancia, constituye la mayoría relativa en términos de voluntad popular<sup>6</sup>.

Cierto es que, en el esquema del art. 30 de la C.N., las normas constitucionales son fruto de una convención representativa de una mayoría popular.

No lo es menos, sin embargo, que esa mayoría sólo es tal al tiempo en que la norma constitucional se pone en vigor, mientras que condiciona a futuras generaciones para las cuales quizás la norma ya no es adecuada. Estas hipotéticas futuras mayorías populares no podrían empero desembarazarse de la norma constitucional sin obtener el respaldo de mucho más que la simple mayoría; deberían alcanzar los dos tercios de la voluntad popular para cumplir con los pasos previos a la reunión de la Convención.

En este orden de ideas, la Convención Constituyente aparece como depositaria de una representación popular más inmediata por la proximidad de los comicios pero con capacidad de someter mucho más allá del mantenimiento de esa voluntad popular; el Congreso, en cambio, aparece como depositario de una voluntad popular formada con antelación, es decir, en cierto sentido menos "representativa" —o con representatividad menos actual— pero las reglas que pone en vigor pueden ser sustituidas cada vez que la composición de la voluntad popular se modifica.

Se podría agregar que la voluntad popular que expresa una convención constituyente es más "especializada" que la del Congreso puesto que el votante tiene presente, o, al menos, puede tener presente, cuál es la misión específica de la convención convocada. Este argumento no altera, en mi criterio, las conclusiones, antes bien las corrobora.

Más de dos siglos de experiencia constitucional en el mundo avalan las bondades de las constituciones rígidas que sientan reglas de contención de las mayorías en beneficio de las minorías. Pudorosamente, a veces, se califica a estas mayorías de "circunstanciales" cuando, en realidad, **el fundamento de la contención no está dado por el hecho de que la mayoría**

---

<sup>6</sup> Acerca de la voluntad popular representada por el Congreso y el límite que una Constitución pone a las mayorías populares recomiendo los artículos de Rodolfo Barra publicados en las ediciones de *Ámbito Financiero* de los días 10 y 16 de febrero de 1994.



**sea más o menos efímera sino porque no revela el acuerdo de la minoría.**

A fin de marcar entonces aquella voluntad popular que se califica por su extensión (dos tercios de los representantes, por ejemplo) más que por la intensidad de sus contenidos (opciones políticas de perfil muy definido, por ejemplo, la reelección y fortalecimiento de la figura presidencial), se introducen mecanismos institucionales como el del artículo 30 que busca impedir la modificación de las reglas cuando esa "modificación" no concita la voluntad de, por lo menos, dos tercios de los representantes del pueblo.

Si la mayoría de dos tercios sólo pudiera limitar a la primera minoría o mayoría menor de dos tercios o mayoría simple mediante la indicación de cuáles son las porciones de la Constitución que pueden ser modificadas pero sin poder orientar el sentido de la modificación (llegando incluso a la formulación de un texto para ser aprobado o rechazado sin enmienda después de un debate), esa mayoría de dos tercios, más extensa en cuanto a su soporte político aunque menos intensa en cuanto al contenido de los acuerdos, se vería impedida de llevar adelante las coincidencias porque, sobre la base de la imposibilidad de contener a la Convención, destinada a actuar por simple mayoría en esta hipótesis, tendría que ponerse en manos de esa mayoría simple. Un mecanismo de esta naturaleza sería, ciertamente, frustrante de muchas reformas apetecidas por mayorías muy amplias o aún la totalidad del pueblo.

Vale la pena preguntarse aquí ¿cuál de estos poderes es "el menos importante" que "debe ceder al más importante"?

O bien ¿por qué hacer prevalecer "la facultad que salva la existencia del cuerpo —la Convención— y su libre determinación cediendo en cambio las que lo llevarían al fracaso o a la anulación de la facultad de decisión de sus integrantes", frente a las reglas establecidas para evitar el fracaso y la anulación de la voluntad de los dos tercios de pueblo representados en el Congreso?

### **Los atolladeros teóricos**

Esta doctrina según la cual dos tercios de representantes del pueblo, cuyo mandato es de alguna antigüedad pero que continúa siendo apto para mandarnos en lo cotidiano, no puede prevalecer sobre la mitad más uno de los elegidos más inmediatamente, sino que, por el contrario, ésta última debe hacerlo sobre la primera, nos pone en la situación paradójica de que en la República Argentina podría haber acuerdos mayoritarios como el que se corporizó en el Pacto de Olivos que no podrían materializarse en una reforma por falta de un mecanismo institucional apto para desarrollar con garantías el pacto acordado. Paradójicamente, la situación se parece a la de un propulsor del deporte náutico que repudiase por antideportivo navegar con brújula y con salvavidas.

No se trata de una interpretación única e indubitada de la letra constitucional, sino, por el contrario, de una apreciación, por cierto distinta de la del Congreso, acerca de qué es una convención. El límite no está, pues, en la norma sino en cómo lee el intérprete las palabras que la enuncian. Por cierto, ello no elimina la restricción ni desmerece la teoría; menos aún cuando son numerosos los constitucionalistas que sostienen la tesis de los poderes

implícitos de la Convención constituyente con alcances como el que nos ocupa.

Pero, cuando un "no se puede" fundado en apreciaciones teóricas tiene tan graves consecuencias, se impone ser muy cuidadoso en el examen de sus fundamentos ya que todos los seres humanos corremos el peligro de vernos atrapados como los teóricos de la Iglesia que rechazaban las apreciaciones de Galileo porque éstas enfrentaban la doctrina de Aristóteles pacíficamente aceptada durante casi dos milenios.

Me parece interesante recordar a este respecto, algo que no suele ser registrado como antecedente.

Naturalmente hábil en armonizar la acción y el discurso, Alberdi en los cuatro artículos que dedica a la reforma estableció un mecanismo con similitudes marcadas con el que puso en vigor el art. 30 de la C.N. También existía en él la declaración de necesidad de reforma por acto del Congreso sustentado en una mayoría de dos tercios y convención reunida al efecto; agregaba, además, la posibilidad de que se reunieran actos provenientes de las legislaturas locales.

Dicen así los arts. 37 a 39:

"Art. 37. La constitución es susceptible de reformarse en todas sus partes; pero ninguna reforma se admitirá en el espacio de diez años"

"Art.38. La necesidad de la reforma es declarada por el congreso permanente; pero sólo se efectúa por un congreso o convención convocado al efecto"

"Art. 39. Es ineficaz la proposición de reforma que no está apoyada por dos terceras partes del Congreso, o por dos terceras partes de las legislaturas provinciales"

Sin entrar a analizar el mecanismo, o los mecanismos alternativos, de reforma, el lenguaje del art. 39 parece muy significativo: la **proposición** de reforma y no la mera declaración de necesidad, en el sentido más restringido, debía contar con el respaldo de dos tercios del Congreso.

A su vez, el empleo de la unión verbo—pronombre "se efectúa" es muy sugestiva. No dice será "dispuesta" o "sancionada" por una convención ad—hoc sino "se efectúa", esto es, la "proposición" —reforma en potencia— se convierte en cláusula constitucional —reforma en acto—.

No desconozco que el mecanismo pensado por Alberdi no es idéntico al del art. 30. Sin embargo, no parece razonable extraer consecuencias como las de pensar que la palabra "convención" está utilizada con un alcance distinto en uno y otro texto. En el de Alberdi, al igual que en el de la Constitución estadounidense, la convención no tiene que ser necesariamente creadora de normas para ser tal; puede ser reunida al sólo efecto de considerar una propuesta del Congreso. El mantenimiento del verbo "se efectuará" como modo de denotar la función para la cual está prevista la convención parece también más que sugestiva.

Y lo más importante: la relación que establece entre Congreso y convención constituye un mecanismo funcional para el manejo de acuerdos que conciten la voluntad de un amplio número de ciudadanos los que, desde luego, podrían ser divididos en subconjuntos que prefieren niveles de reforma distintos a los que forman su núcleo de coincidencia.

Para hacer posibles estos acuerdos está dispuesto el mecanismo. Si así no fuese habría que pensar que el constituyente omitió facilitar la reforma útil al disponer un mecanismo inadecuado. No parece que el constituyente de 1853 merezca esta descalificación técnica.

### **Los poderes no explícitos en los órganos políticos permanentes y en la convención constituyente**

Detrás de la lista de atribuciones enumeradas del Poder Ejecutivo y del Poder Legislativo que contienen los arts. 67 y 86 de la C.N. se perfila la idea de un Estado que, aunque limitado porque es un estado de derecho, sigue teniendo una genérica capacidad de conducir a un grupo humano. Esto puede verse muy acentuadamente en la cláusula del artículo 86 inc. 1 cuando menciona al Presidente como el Jefe de la Nación, esto es, como un órgano con capacidad genérica de conducir a los miembros de la nación, los habitantes de la República Argentina, aún en situaciones excepcionales, en definitiva, como el titular de la prerrogativa de Locke; y en el artículo 67 inc. 28 cuando otorga al Congreso capacidad genérica de reglamentar todo poder concedido al Gobierno federal, esto es, a cualquiera de los órganos de él no sólo al propio Congreso. También en el artículo 104 que establece que las provincias conservan el poder no delegado en el gobierno federal eliminando la palabra "expresamente", contenida en el art. 99 del proyecto de Alberdi como limitante del modo de la delegación. Se aprecia en esta eliminación el reconocimiento de poderes no expresos al gobierno federal —no al poder constituyente federal— que necesariamente deben ser distribuidos entre sus órganos ya que de lo contrario sería tanto como postular un depósito sin depositario. Las reglas de reconocimiento de facultades no expresas no son un axioma lógico derivado de una necesidad de ordenar el pensamiento sino formulaciones que atienden precisamente a fijar pautas para esta distribución.<sup>7</sup>

Cuando se resuelve que un poder o facultad no está atribuida a ninguno de los órganos del gobierno federal y ésta, por su naturaleza, no puede ser ejercida por las provincias, se priva a la Nación de un instrumento apto para conducirla. Por ello se debe ser sumamente cauto en asumir tesis de esta índole que vienen a desmembrar al grupo.<sup>8</sup>

Obsérvese que, por ejemplo, en supuestos como el de *Mc Culloch v. Maryland*, la necesidad de salvaguardar la facultad del gobierno federal de establecer un banco nacional y evitar que éste fuera recortado en su actuación por la aplicación de tributos locales apunta a un ejercicio del poder que no cabe a los estados provinciales. Desde luego, estos podrían hipotéticamente crear bancos; pero, nunca con la misma capacidad de acción global que uno único federal. Story también rechaza la idea de que la posibilidad de que ese poder fuera

---

<sup>7</sup> No trato en este punto lo concerniente a poderes implícitos de la Justicia porque requiere un desarrollo especial en razón de la fuente también especial que permite sustentarlos.

<sup>8</sup> Esta idea está algo más desarrollada en mi artículo "¿PUEDE UN PRESIDENTE INDULTAR A UN PROCESADO?" publicado en L.L. Tomo 1990 —B— 1198. .

ejercido por los estados provinciales priva de él a la Unión; pero sobre bases que, aunque parecen similares y, por cierto, son complementarias, no son las que propongo (Comentarios, trad. de N. Calvo Tº II Nº 628). Mientras éstos pudieron mediante la suma de delegaciones, en este caso no expresas, conferir un poder genérico a la Nación de establecer esta clase de entidad, ningún Estado en particular podría haberlo hecho con el mismo alcance. Un supuesto parecido me llevó a desarrollar esta línea de doctrina en el caso del indulto al procesado.<sup>9</sup>

Bastante después de decidir *Mc. Culloch v Maryland*, Marshall extendió más aún los poderes "enumerados no expresamente". En *American Insurance Co v. Carter*, dijo que si la Constitución confiere al Gobierno de la Unión el poder de hacer la guerra y el de hacer tratados, entonces le confiere también el de adquirir territorio por medio de tratados o de conquista y si puede adquirir territorios puede gobernarlos (26 US 511, 543).

Se trata —expresó Marshall— de poderes que son la resultante de "la masa total de poderes de Gobierno Nacional y **de la naturaleza de la sociedad política** más que una consecuencia derivable lógicamente de los poderes expresas". Aquí se ve la idea de estado como sustento último de estos poderes. También en el parágrafo 621 del Tº II de Story cuando afirma los poderes implícitos ( a propósito del caso del banco nacional ) sobre la base de que: " ... si es un poder inherente a la **soberanía**, como ha sido ya reconocido, debe necesariamente pertenecer al Gobierno Nacional, en sus relaciones con los objetos que le son confiados". En definitiva, es la idea de que el poder del Estado se conserva a menos que pueda considerársele verdadero <sup>10</sup>.

Cuando, en cambio, se trata de analizar los poderes de una Convención Constituyente no existe esta idea sustentadora de Estado que justifica la postulación de facultades o atribuciones no explícitamente acordadas a los órganos políticos permanentes. La situación es más bien la contraria: sólo está en juego aquella pequeña, aunque importante o aun vital, porción de poder que se admite sujetar a reglas rígidas. Por consiguiente, no hay razones para aplicar el mismo criterio de derivación. Cuando los miembros de la Nación concordaron en el primer modelo constitucional, único en el cual existe un poder constituyente originario como fuente normativa se cerró el conjunto de coincidencias destinadas a regir la vida de esa Nación. Cuando la válvula de la modificación se reabre, siguiendo reglas muy específicas, la reapertura es limitada; no se la puede extender sobre la base de disquisiciones idénticas a las que permiten extender los poderes explícitamente otorgados a los órganos políticos permanentes, ni al poder reconocido al constituyente originario.

Esto no significa sostener que una convención constituyente sólo puede ejercer facultades explícitamente acordadas sino que la regla de derivación lógico—jurídica de facultades implícitas a partir de las explícitamente acordadas debe ser reconsiderada.

### ¿ Cuáles podrían ser criterios para admitir facultades no expresas de la Convención ?

#### Criterio Medio a fin— Poderes resultantes

---

<sup>9</sup> L.L. 1990—B—1198

<sup>10</sup> L.L. 1990—B—1198

En primer término, no parece razonable utilizar el criterio de derivación de medio fin. La convención es convocada para el ejercicio de una facultad muy específica que es dar efecto a la reforma; otras ligadas a ésta como, por ejemplo, divulgar los contenidos de la reforma, hacer cálculos de factibilidad de organismos que se estime útil introducir, concertar acuerdos con gobiernos extranjeros acerca de la introducción de reglas constitucionales relativas a la inmediata eficacia en el orden interno de los tratados internacionales, iniciativa de reforma que ha contado con sostenedores y que se vería apuntalada por la coetánea incorporación de igual cláusula en las constituciones de otros países, o de todas las reglas del derecho internacional, etc. son facultades implícitas del Congreso, instrumentales respecto de la de declarar la necesidad de reforma, que excluyen la posibilidad de postularlas como privativas de la convención por imperio de la C.N.

Tampoco, criterios que, como el empleado por Marshall en *American Insurance Co. v. Canter*, derivan poderes implícitos de una "masa" de poderes conferidos a un órgano. En este orden de ideas, no cabe derivar poderes no expresos de la afirmación de que la convención ejerce el poder constituyente. No es la Constitución sino la doctrina quien expresa que la convención ejerce el "poder constituyente". Por lo tanto, no se puede extraer de ese reconocimiento más que lo que había en los datos normativos en los que se pretende fundarlo.

Razonamientos que apunten a sostener que la convención no puede estar limitada por el acto de convocatoria, emitido por el Congreso, sobre la base de sostener que el poder constituyente derivado no puede estar limitado sino por el originario (cuyo titular, obviamente, no es el Congreso), constituye un salto lógico. Habría que demostrar por vía autónoma que la convención no puede ser limitada por el Congreso, en cuyo caso sería posible predicar de ella la titularidad del poder constituyente, o bien habría que reconocer que carece de él o lo tiene en condominio.

En verdad, la convención no es titular exclusiva del poder constituyente sino que participa en un mecanismo complejo cuyos otros engranajes son el Congreso y el electorado. La limitación es, precisamente, el modo de coordinar los engranajes del mecanismo.

### Inherencia

Sí, en cambio, cabe emplear aquel otro criterio que las apoya en la necesidad de funcionamiento del órgano convención. Pero, a ese respecto, corresponde excluir todas aquellas cuyo ejercicio esté expresa o implícitamente prohibido.

Uno de los criterios para identificar estas últimas, las más difíciles de reconocer, es considerar prohibido implícitamente el ejercicio de cualquier facultad que corresponda al Congreso, explícita o implícitamente. No hay razones para pensar en facultades concurrentes de ambos órganos. También debe considerarse como prohibición implícita aquella que sea consecuencia de una prohibición expresa.

### Norma habilitante

Esto último nos conduce a otro punto de discusión. Aunque hasta ahora me he venido refiriendo preponderantemente a la interpretación del artículo 30 de la Constitución Nacional, lo cierto es que la norma que habilita la reunión de la convención constituyente es producto del Congreso. El artículo 30 de la Constitución Nacional no dispone la reunión de una

convención sino que, en última instancia, otorga una atribución al Congreso de reunir la convención a los fines de dar efecto a una reforma constitucional que estima necesaria. De ello se sigue que, las consideradas en el art. 30. más que facultades de la Convención Constituyente son facultades del Congreso otorgadas y limitadas por el texto constitucional. Corresponde al Congreso declarar la necesidad de reforma pero ésta sólo se efectuará si el Congreso convoca a una convención cumpliendo, al menos, con los requisitos indispensables para que ella pueda ser llamada convención; es decir, que puede diseñarla siempre y cuando no la desnaturalice por esta vía.

¿Qué ocurre si éste convoca una convención imponiéndole restricciones que indisputablemente infringen la Constitución? Por ejemplo, vedando todo debate <sup>11</sup> o disponiendo la convocatoria de un número tan elevado de miembros que impidiera el funcionamiento como cuerpo colegiado o disponiendo acciones dirigidas a presionar a los miembros de la convención a fin de influir en el resultado de ella o sujetándolos a responsabilidades por las opiniones vertidas en el ejercicio de su función de constituyentes. ¿Puede la Convención "resolver el conflicto" corrigiendo los excesos del Congreso?

La respuesta es, en mi opinión, negativa. La Constitución no acuerda esta facultad a la convención. Si el Congreso emite un acto irrito de convocatoria, no hay reunión válida de aquélla. Por una parte, porque esto es lo que ocurre cuando un acto es inválido y no existe posibilidad seria de separar partes válidas y partes nulas en él. Por otra parte, porque la convención no está autorizada para revisar el acto de su convocatoria, facultad que no puede considerarse implícita con ninguno de los criterios usualmente aceptados.

Precisamente, porque no está autorizada a "superar" los vicios de la convocatoria corrigiendo al Congreso, tampoco podría convalidarlos llevando adelante la reforma en contravención a la regla del art. 30 de la CN; consecuencia grave y difícil de evitar en el discurso proclive a justificar el alzamiento de la convención contra el Congreso. No habría inconveniente, en cambio, en que los convencionales que concibieran como inválida la convocatoria se limitaran a no reformar la constitución en esas condiciones.

Otro sería el caso, si el Congreso intenta influir en el desarrollo de la convención, mediante un acto posterior a la convocatoria, cuando ésta ya está reunida o, al menos, elegidos sus miembros. En ese supuesto, toca al cuerpo ejercer sus funciones y protegerlas ya que la Constitución no establece un mecanismo de tutela de la convención a cargo del Congreso.

## **La tesis de Lisandro de la Torre**

Para terminar, me parece útil repasar los párrafos de Lisandro de la Torre que transcribe y

---

<sup>11</sup> En este aspecto, hay perceptible diferencia entre una convocatoria que impida todo debate y una propuesta de reforma que, como la del art. 2 de la ley 24.309 debe ser votada como un todo inescindible. En efecto, la aprobación o el rechazo de ese "paquete" no impide ni dificulta el más amplio y particularizado debate de cada uno de los puntos allí comprendidos.

hace suyos Vanossi<sup>12</sup>

— La legislatura y la convención son entidades legislativas semejantes creadas por la Constitución: la *legislatura* es permanente, se renueva en épocas determinadas, tiene a su cargo la legislación en general y otras varias funciones determinadas; la *convención* es excepcional, transitoria y su función exclusiva es reformar la Constitución; pero una y otra, legislatura y convención, tienen *poderes implícitos* para garantizar sus fines, idénticos en su esencia y *concurrentes* en su aplicación.

Postula aquí que: a) ambas son entidades legislativas, b) ambas tienen poderes implícitos y c) estos poderes son concurrentes. Ello asumido, poco queda por demostrar. No me parece, empero que estas afirmaciones puedan ser sostenidas con la naturalidad con que se lo hace en este párrafo. En primer lugar, es difícil admitir que ambas son entidades legislativas si por legislativo se entiende algo más que cuerpo colegiado relativamente numeroso con capacidad de poner en vigor normas generales.

Hay tres notas, satisfechas por el Congreso, que podrían enriquecer la definición de legislador hasta impedir que la palabra sea aplicada correctamente a la convención constituyente, a saber: 1) la misión genérica de gobernar por medio de la ley atendiendo al bien común de un modo más o menos permanente, 2) la de derogar sus propios actos y 3) la de autoalimentarse con proyectos.

El carácter genérico de la misión de gobernar a que me refiero en el punto 1) del párrafo anterior es el que se trasunta en las reglas del artículo 67 inc. 28, del 86 inc. 1 ) reglamentable por el Congreso por aplicación del artículo 67 inc. 28 y del 104 de la Constitución Nacional en la interpretación a la que me referí más arriba. La facultad de derogar sus propios actos es una consecuencia de lo anterior puesto que la misión genérica de gobernar no se comprende si no va unida a la de enmendar las decisiones tomadas con anterioridad. Supongo que nadie duda de que no compete a la convención constituyente ni ser permanente emisora de normas dirigidas a asegurar el bien común ni derogar sus propios actos. Pues bien, son estas notas las que permiten postular la existencia de poderes no expresos. Si la definición de legislatura o entidad con facultades legislativas no contuviera estas notas, ciertamente no se podría deducir la existencia de poderes no expresos con la amplitud con que se lo hace para este caso. De lo que se sigue que o bien la convención no es un ente legislativo o bien si lo llamamos legislativo no podemos imputar a los entes legislativos ni a ella, por consiguiente, poderes no expresos tan vastos.

En cuanto a la tercera posibilidad, en el caso del Congreso, la Constitución se encarga de establecer qué proyectos deben ser considerados por el cuerpo y cuáles no. Pueden tener origen, porque esto establece expresamente la Constitución, en un legislador en cuyo caso debe introducirla en su propia Cámara o bien por el Presidente de la Nación que puede escoger la de origen. Prevé también la Constitución, cuándo caduca un proyecto y con qué mayorías y efectos se puede corregir el que tiene media sanción de la otra cámara. La Constitución no tiene reglas a este respecto para la convención. Ciertamente, en mi opinión, por el solo hecho que dejó librado al órgano convocante el de establecerla.

---

<sup>12</sup> Vanossi, Jorge Reinaldo A. "Teoría Constitucional", Tº I Pág. 442 y ss.

Aunque no me parece adecuado hacer argumentos puramente semánticos habida cuenta de que la voluntad del emisor no siempre queda bien plasmada en la norma, otra circunstancia reveladora de la diferencia que vio el constituyente entre Congreso y Convención es la diferencia que hay entre los términos que utilizó para mentar el producto de una votación favorable en uno y otra. Mientras el Congreso, con la votación favorable, "sanciona" un proyecto de ley, la Convención "efectúa" la reforma, esto es, le da efecto, la convierte en acto.

La postulación indiscriminada de poderes implícitos para la convención constituyente desemboca inevitablemente en la tesis de que son concurrentes en su aplicación los poderes implícitos de Congreso y Convención Constituyente.

Constituye un principio elemental del ejercicio eficaz y organizado del poder aquel según el cual no se debe permitir que dos decididores distintos concurren a adoptar la misma decisión. Ello a fin de evitar decisiones inconciliables.

Consecuentemente, el pensamiento jurídico elabora reglas acerca de cómo decidir cuál de dos actos inconciliables emanados del ejercicio de poderes concurrentes por dos órganos distintos es el que ha de tener validez y eficacia en cada caso.

Pero, si bien es cierto que el ejercicio concurrente de poderes por órganos distintos no está vedado en nuestro orden jurídico, no lo es menos que sólo excepcionalmente tiene lugar. A ese fin, los juristas extreman el cuidado para que, por aplicación de reglas interpretativas, queden eliminados en la mayor medida posible la existencia de concurrencia de poderes. Puesto en otras palabras, sólo se admite poderes concurrentes cuando expresamente o por implicancia lógica las normas de habilitación así lo prevén.

En este orden de ideas, Nación y provincias concurren en el ejercicio de poderes tributarios; sin que la doble imposición sea óbice para ello. Pero, si la superposición redundante en la violación de la garantía de no confiscatoriedad o bien el ejercicio de un poder tributario dificulta el del otro, el conflicto se resuelve en favor de aquel poder que se estima prevalente: el federal.

La regla no es, empero, que la Nación es más importante que las provincias sino, en todo caso, que la Nación es más importante que cada una de ellas en particular o, desde otra perspectiva, que las provincias en su totalidad son más importantes que cada una de ellas en particular.

En todos los casos, la concurrencia debe ser inequívoca; no puede resultar de una postulación del intérprete; lo que no ocurre en el caso.

— La legislatura puede reglamentar a la convención para facilitarle su funcionamiento, no para dificultarlo; pero no puede restringir sus poderes *si no tiene una autorización expresa de la Constitución*. Cualquier precepto de esa índole que se introduzca en una ley de convocatoria *no tiene más valor que el de una sugerencia inspirada* en el interés público, cuyo cumplimiento o incumplimiento queda librado al criterio de la convención. Y, por fin, *la*



*legislatura no puede en ningún caso imponer nulidades ni caducidades de mandato sino en virtud de autorizaciones expresas de la Constitución*

— Las nulidades no son implícitas, son expresas; en los casos en que las constituciones han establecido un plazo perentorio a la duración de las convenciones ha incorporado al artículo constitucional pertinente la cláusula expresa de caducidad.

El argumento relativo al carácter expreso de las nulidades no se compadece con la doctrina tradicional en la materia. A fin de controlar que un órgano se mantenga estrictamente dentro del campo de su competencia, se interpreta que todo aquel acto que lo excede es nulo o, en alguna formulación de la teoría general de las nulidades, inexistente, si es que no tiene presupuestos mínimos como acto. Esta regla obra en paralelo con aquella otra según la cual la concesión de competencias debe ser expresa, cierto es que interpretada esta condición de un modo racional, al decir de Marienhoff.

La regla según la cual no hay nulidades sino las expresamente consagradas tiene mayor aplicación en el campo del derecho privado y más específicamente quizás en el régimen de los actos jurídicos; precisamente, porque, a diferencia del régimen de la competencia, el de la capacidad contractual se rige por el principio amplio de la autonomía de la voluntad generadora de obligaciones y de la capacidad para todo aquello que no está expresamente vedado.

La mejor prueba de que el principio sostenido por de la Torre no es aplicable al caso que nos ocupa es, en mi criterio, el peligroso despeñadero a que arrastra. Por ejemplo, cuando el artículo 95 veda al Presidente de la Nación avocarse a las causas pendientes o restablecer las fenecidas, no acompaña al incumplimiento de esta norma con la sanción de nulidad; si se quisiera ser estrictamente consecuente en la aplicación del principio recordado por de la Torre habría que sostener que la sentencia que pronunciara el Presidente en una causa judicial sería válida aunque ilegítima. Parece que arroja frutos más apetecibles la tesis contraria.

En el caso del establecimiento de un plazo para el pronunciamiento de la Convención, quizás la cuestión se vea con más claridad si se lo piensa no como un régimen de sanción de nulidad del fruto tardío del cuerpo sino como un mecanismo para disponer la extinción de éste órgano excepcional. Razones político—institucionales aconsejan no mantener dos cuerpos, representativos ambos de la voluntad popular, obrando en paralelo durante un período largo. Ello así porque existe la fuerte posibilidad de que la Convención se tiente a ejercer una función legislativa superpuesta a la del Congreso, aun cuando sea en aquellos temas para los que ha sido habilitada, con el peligroso efecto de provocar una fosilización de los contenidos normativos en que se exprese su voluntad. La herramienta que tiene el Congreso permanente para evitar que la Convención se convierta en este peligroso órgano es "precisamente" limitarla en el tiempo.

No me parece razonable, empero, la propuesta de Vanossi de establecer ese límite en

la Constitución misma. Ello así porque una reforma de la constitución puede requerir un período mayor o menor de elaboración mientras que el riesgo político que implica reunirla puede ser mayor, menor o inexistente según el momento; circunstancias sólo susceptibles de ser apreciadas para cada ocasión. Por ello, es razonable encomendar esta apreciación al órgano político permanente que es el Congreso, y más aún, cuando se trata de la voluntad de los tercios de sus miembros la que da sustento al plazo de vigencia de la Convención.

La tesis que critico me parece especialmente peligrosa cuando no se limita a promover de lege-ferenda el contenido de un artículo de la Constitución sino que se la sostiene casi como la consecuencia inevitable de la elección del mecanismo de la Convención como instrumento de la reforma.

Tampoco parece aceptable la idea de que un eventual conflicto entre la Convención y el Congreso sólo puede ser resuelto en favor de la Convención. En todo caso, parece más lógico suponer que si es el Congreso el que le da nacimiento y, en la hipótesis que tratamos, el Congreso es el que genera una regla que le impide el funcionamiento como Convención, nos limitemos a interpretar que no puede haber producto válido que surja de este cuerpo cuando exorbita la coincidencia de los dos tercios; no lo contrario, esto es, que es válido el producto que no ha cumplido con todas las reglas de juego constitucional vigentes sino que ha sido el fruto de la voluntad de la mayoría reunida en la Convención.

Respecto de la imposibilidad de decretar la nulidad de una reforma hecha en exceso de las reglas fijadas por el Congreso, no parece cierto que no exista ningún mecanismo institucional para resolverla.

Aunque comparto la tesis principal de Rodolfo Barra en cuanto a la relación entre Congreso y Convención, no me parece necesario apelar a la doctrina de la emergencia para poner a la Corte Suprema como encargada de resolver esta contienda <sup>13</sup> si bien advierto que su opinión tiene un fuerte sustento en los fundamentos de precedentes como Ríos, que cita.

Los órganos políticos permanentes, Congreso y Presidente, tienen ambos posibilidad de pronunciarse acerca de la validez de una reforma en ocasión de cumplir los actos a los que ella se refiere. Por ejemplo, según cuál sea el contenido de la reforma, el Presidente podría tener necesidad de convocar a elecciones de determinada manera —por ejemplo anticipadamente o al cabo de cuatro años en lugar de seis— y esto mostraría cuál es el régimen que admite como válido. En la medida en que otros mecanismos institucionales, políticos o jurisdiccionales, no interfiriesen con esa decisión, la opinión del Presidente quedaría consagrada.

En una situación más o menos similar se encuentra el Congreso que ha ejercido en el art. 1 de la ley 24.309 la facultad de reconocer cuál es la constitución vigente sin que le haya sido disputada. Bien podría haber elegido la de 1949 pero eligió la que en general se admite en nuestro medio es decir la que resulta de las reformas introducidas, en 1860, en 1866, en 1898 y 1957 a la Constitución de 1853. ¿Alguien cree que la Convención Constituyente podría sostener que ha sido convocada a reformar la Constitución vigente a su criterio, diciendo que cuando se refiere el Congreso al art. x en realidad está referido al mismo número de la Constitución de 1949 o bien de la de 1853 con todas las reformas menos las de

---

<sup>13</sup> Barra, R.C. "Los límites de la Convención Constituyente" *Ámbito Financiero* 16.02.94.

1957, o quizás, si no al mismo número de artículo, sí al mismo tema reglado en esas constituciones? Y si es el Congreso el que puede elegir cuál es la constitución vigente antes de la Convención ¿Por qué no podría hacerlo una vez ella cesada? o es que ¿no está enmendando el Congreso la voluntad de los constituyentes de 1949?

Finalmente, corresponderá al Poder Judicial establecer cuál es el derecho en la República Argentina con ocasión de los pronunciamientos que le compete. No pasará mucho tiempo antes de que, en el marco de un conflicto individual, se busque discutir la validez de alguna de las reformas introducidas. Supongamos, por ejemplo, que se "abre el paquete" del art. 2 de la ley 24.309 y se elimina el requisito confesional para ser presidente pero no se aprueba el resto de la propuesta del Congreso. Luego, un no católico, que pretende ser candidato a Presidente invocando la reforma, plantea la controversia ante la justicia electoral que debería resolver cuál cláusula constitucional rige. El litigio podría llegar a la Corte Suprema aún sin acudir a la idea de la emergencia.

— Una convención constituyente que no está limitada por la Constitución no necesita prorrogar por sí misma sus sesiones, ni pedir a otro cuerpo que se las prorrogue; sus sesiones no terminan mientras no haya realizado la función que motivó su convocatoria.

— La *limitación* tiene que ser de origen constitucional, no puede venir de una simple ley si la legislatura no ha sido especialmente facultada para ello.

No dudo que la constitución podría facultar expresamente al Congreso a disponer plazo para la convención. Pero ¿por qué creer que el Congreso que está facultado para convocarla no lo está también para disponer cuando cesa, siempre que no lo haga a posteriori de la convocatoria como mecanismo para incidir en el resultado de la convención? ¿o bien para convocarla por un término? Usualmente se entiende que el órgano que está facultado para disponer un acto con un contenido de naturaleza no perenne está autorizado también a disponer el cese. Así el que está autorizado para contratar también lo está para rescindir a menos que esta facultad haya sido puesta en el ámbito de competencia de otro órgano. Si esto no fuera así, el art. 67 inc. 26 daría poder al Congreso para suspender el estado de sitio declarado por el Poder Ejecutivo durante el receso de aquél pero no el declarado por el propio Congreso ya que respecto de uno dice aprobar o suspender y en el caso del otro sólo declarar.

— ¿Es acaso lógico que una convención constituyente, que tiene la posibilidad de cambiar todas las instituciones de una provincia, no pueda resolver si sus sesiones duran noventa días o ciento veinte?

Ya advirtió Marshall contra el razonamiento errado que busca derivar de un poder "superior" los "inferiores" por el sólo hecho de serlo. Este no es más que un ejemplo de este error. Pero, por otra parte, ¿Es acaso lógico que el Congreso que puede convocar o no a la Convención no pueda resolver por cuánto tiempo convocarla? ¿o acaso la Constitución concede a la Convención el poder de decidir cuánto durar?

— ¿Acaso es un sistema que asegura la buena legislación, la limitación del término del mandato? Más bien podría decirse lo contrario, o sea, que una

convención tiene más probabilidades de acierto si elabora con madurez las reformas que si lo hace precipitadamente.

La Convención no es, ciertamente, un centro académico al que se debe entrar a meditar sin prisa y sin pausa para desentrañar la verdad. Es un órgano político cuya presencia tiene todas las consecuencias a que me referí antes. De modo que no puede ser medida sólo por la hipotética ventaja que para la mejor ponderación de la materia sub—análisis brinda la prolongación de sus sesiones.

— Si las legislaturas pueden prorrogar o no las sesiones de las convenciones, se crea el control de las legislaturas sobre la convención, y en cuanto prevalecieran en la convención reformas contrarias a las ideas de la mayoría de la legislatura, ésta podría malograr la reforma.

La idea parece parcialmente correcta. Hay fuertes razones para sostener que el Congreso no podría prorrogar las sesiones de la Convención, ni reducir el plazo luego de convocada o disolverla.

Pero, no se sigue de ello que esta atribución esté reservada a la convención.

### **El futuro institucional**

Abordé la redacción de este trabajo no sólo convencido de la verdad de las afirmaciones que vierto en él sino con la certeza de que el Pacto de Olivos y la ley 24.309 no son producto de la ingenuidad de un partido político ni del aprovechamiento de ella por el otro. Como pocas veces en nuestra historia, dos fuerzas populares lograron coincidir en un pacto institucional trascendente. La ingeniería jurídica que permitió convertirlo en posible es la del art. 30 de la CN. Como es usual en el mundo del Derecho, la supervivencia del dispositivo depende decisivamente de la aceptación que suscite entre quienes forjan opinión jurídica. Si se generaliza la opinión de que esta ingeniería es posible, ciertamente también lo serán otros pactos tanto o más trascendentes que el que hoy se ejecuta. Se podrá así responder más flexiblemente a futuras necesidades de reforma constitucional en el marco de garantía que dé la plena seguridad de que no se puede "desatar" aquello que el Congreso de la Nación ha atado.

Mayo, 1994

Señor presidente: como ha sido señalado desde la Presidencia, este debate sobre el reglamento que guiará el trabajo de la Convención, se ha transformado en un debate político, porque la aprobación de esta herramienta, suscripta por la mayoría, es la ratificación del Pacto de Olivos, impuesto en el Congreso y después a los argentinos a través de la ley 24.309.

No pretendo emular los análisis técnico—jurídicos efectuados en estas jornadas de sesión. Solamente voy a señalar mi total adhesión a las fundamentaciones efectuadas por el

señor miembro informante del despacho de la minoría, doctor López de Zavalía, que ha representado al interbloque de partidos provinciales. Ratifico, además, en todos sus términos las exposiciones de los miembros del bloque del Partido Demócrata.

En un principio, no pensaba hacer uso de la palabra. Mi tarea específica en el tratamiento de este tema era efectuar las disidencias en particular al despacho de la mayoría. Sin embargo, la magnitud de la tarea que vamos a realizar y la responsabilidad que siento al asumir esta labor, delegada por un amplio sector del pueblo de Mendoza, me llevan a participar en esta discusión en general.

De ninguna manera las argumentaciones de la mayoría han podido modificar mi posición originaria, mantenida por el Partido Demócrata de Mendoza en la corta campaña preliminar a las elecciones del 10 de abril. Sigo creyendo que es contraria a toda razonabilidad las prescripciones del artículo 5° de la ley 24.309.

Quiero remarcar, señor presidente, mi total coincidencia con las exposiciones que han señalado que la ley 24.309 no ha concluido con el trámite parlamentario y es totalmente inexistente. Coincido también en sostener la inconstitucionalidad del artículo 5°, en cuanto obliga a votar en conjunto los puntos contenidos en el artículo 2° —Núcleo de Coincidencias Básicas—, así como su repetición en el artículo 129 del reglamento en tratamiento. Sigo manteniendo la necesidad de que el artículo 4°, referente al quórum, incorpore en su redacción el número de la mitad más uno.

No voy a abundar en todos estos temas, tratados ampliamente en estas enriquecedoras jornadas de trabajo. Además, no voy a agregar nada a la brillantez de las exposiciones aquí vertidas. Sólo voy a señalar el punto de vista de una simple abogada, con el único mérito de haber tenido una larga militancia partidaria y con el orgullo de haber participado de la lista de un centenario partido político. De este partido, señor presidente, y a pesar de todos los errores cometidos por quienes lo representamos en toda su existencia, he aprendido que los principios y valores deben guiar todas nuestras acciones.

Por ello, mi responsabilidad es mayor. Debo cumplir con todo lo expresado en nuestra campaña electoral y debo, también, cumplir con estos principios, que no son otros que los contenidos en nuestra Constitución Nacional.

Y enseño a respetar y cumplir la Constitución Nacional, a través de mi cargo como profesora de educación cívica de la secundaria a jóvenes de 14 y 15 años, que esperan ansiosos el nuevo texto, pero que no comprenden en qué les cambia la vida si se reforma la Constitución.

Como ellos, millones de argentinos, que han concurrido algunos a las urnas, otros no, pero que su única preocupación hoy es la ansiedad por el pan cotidiano. Ellos saben que nada de lo que aquí hagamos puede modificar la desocupación, la seguridad, la educación, la salud, la corrupción. La sensación que prevalece es la de un extraño divorcio entre lo que verdaderamente preocupa a la gente —al hombre común— y lo que moviliza o interesa a la dirigencia política. Las ansiedades y las expectativas de la inmensa mayoría de la población transcurren por andariveles completamente distintos.

Sin embargo, la ley fue aprobada y desde hace diez días ha comenzado a funcionar esta Convención Constituyente.

Mientras buscaba antecedentes para comprender qué habían sentido y dicho esos hombres, que con una gran visión organizaron este país, me encontré con una carta de Martín Zapata. El expresaba que "muy lejos de poseer las aptitudes y talentos que se me atribuyen, acepto solo y con orgullo el reconocimiento que se hace de mi patriotismo, porque este es el primer deber y el más glorioso título de un republicano. Mi continente de luces en el

Congreso será muy pequeño; pero en cambio llevaré a su seno un alma llena de fe en el gran porvenir de nuestra Patria y un corazón ardoroso y entusiasta por su libertad y progreso en todo sentido."

Y precisamente, mi corazón lo que menos tiene es entusiasmo, porque mi libertad, como la de todos los que representamos a partidos políticos antipactistas, ha sido conculcada. Se podrá decir aquí que tenemos libertad de disentir, que podemos expresar todo lo que consideremos importante. Pero lo que no se puede decir es que tengamos libertad de votar lo que nos parezca bueno o malo. Ya el Congreso resolvió por nosotros. Y en este reglamento, también la mayoría pactista resolvió por nosotros.

Como ya lo señalara un señor convencional, la decisión política está tomada. El treinta por ciento de los electores mendocinos no tiene por qué estar representado, si la mayoría ha resuelto de una manera inmodificable. La decisión política es que este llamado Pacto de Olivos, ratificado por el Congreso a través de la ley 24.309, votado por alrededor del 59 por ciento de los votantes (no de todos los que tenían obligación y derecho al sufragio), ha resuelto por todos.

No voy a negar que en una democracia es la mayoría la que se impone. Las minorías tienen reservado el derecho a la oposición clara y contundente. Pero hasta nos han privado este derecho, por cuanto nuestra votación será en contra del paquete, sin medir lo positivo y lo negativo.

Tampoco voy a negar que en nuestro sistema político, son los partidos políticos, los únicos que pueden llevar representantes, pero los partidos de la minoría, en este caso, el segundo más votado en la provincia de Mendoza, queda subsumido en el número de las provincias más pobladas. Esta Convención tiene un cincuenta por ciento de representantes de nada más que tres provincias y la Capital Federal, donde está más del 50 por ciento de la población. Capital Federal, Buenos Aires, Córdoba y Santa Fe resolverán la reforma constitucional.

Es decir, señor presidente, que estamos en presencia de una violación flagrante de la ley que declaró la necesidad de la reforma, por cuanto va a ser difícil con estos números un equitativo despacho sobre el fortalecimiento del régimen federal.

Por eso no puedo aceptar que se compare el Pacto de Olivos con los pactos preexistentes a la organización nacional. En el Acuerdo de San Nicolás de los Arroyos se expresaba claramente que las provincias serían representadas por dos diputados, respetando la unidad política.

Por eso seguiremos insistiendo sobre la apertura de la votación, que también ganará la mayoría pactista, pero al menos queremos expresarnos, con la palabra y con el voto sobre la conveniencia o no de las reformas propuestas. Qué diría Urquiza, señor presidente, cuando pedía "confraternidad y fusión de todos los partidos políticos" en la redacción de la Constitución de 1853. Qué diría Alberdi, señor presidente, si viera que sus palabras siguen vigentes, al decir: "Si los partidos argentinos han podido padecer extravío en la adopción de sus medios, en ello no han intervenido el vicio, ni la cobardía de los espíritus, sino la pasión, que aun siendo noble en sus fines, es ciega en el uso de sus medios".

Apelo, una vez más, a tener la visión de comprender que esta actitud de mantener el artículo 129 generará una nueva dualidad: pactistas y antipactistas. Hemos sufrido demasiados desencuentros y la pérdida de demasiados jóvenes. Aprendamos de nuestros errores. Comprendamos, señor presidente, que nuestra vida es corta y efímera, pero que esta reforma nos trascenderá. Es nuestra obligación que sea general y permanente.

Pero, ¿cómo tendrá esa generalidad y permanencia si ha sido hecha para satisfacer a

dos grupos? Yo recuerdo, señor presidente, cuando en los debates anteriores a la elección del 10 de abril me expresaban que estos partidos nacionales representaban el 80 por ciento del electorado. Debería ser un llamado de atención que hoy no sea así.

¿Cómo tendrá esa generalidad y esa permanencia si —como se dijo acertadamente en este recinto— la Constitución en chiquito también va a nacer con esas deficiencias? En una Asamblea del Pueblo de Francia, Rene Capitante, en junio de 1950, decía: "La ley es justa y sólo merece su nombre si es general; es decir, si los derechos y obligaciones que comporta se imponen o benefician a todos los ciudadanos. Sólo cuando esto se cumple, los ciudadanos son iguales ante la ley. Sólo entonces el reino de la ley puede identificarse con la República y oponerse a los regímenes de la arbitrariedad o del privilegio. El legislador republicano está, pues, constitucionalmente obligado a no votar ni discutir nada más que leyes generales. Su soberanía queda limitada por esta obligación de ser justo, que lo forzará a legislar solamente de un modo general."

La justicia, señor presidente, es dar a cada uno lo suyo. A la minoría no le dan ni el derecho de votar libremente, ni está en igualdad con los convencionales de la mayoría.

Las dos convenciones constituyentes realizadas en este siglo no han sido ni tranquilas ni pacíficas. En ambas se produjo, no importan ya las razones, el abandono de las sesiones frente a la impotencia de las minorías de ser escuchadas y tenidas en cuenta. Los argumentos que esgrimen los partidos mayoritarios sobre el respeto a las mayorías es cambiado aun en la Convención de la provincia de Buenos Aires por el oficialismo. Al decir de Alberdi, con respecto a las reformas, "éstas pueden ser necesarias a veces, pero constituyen siempre una crisis política, más o menos grave."

El resultado de esta Convención es azaroso, está sujeto a nuevas presiones y negociaciones políticas y, además, expuesto al juego de las conveniencias ocasionales.

Estamos seguros de que en esta Convención Constituyente no va a ser resuelto ninguno de los problemas verdaderamente graves que afligen a la población, que no son producto, en absoluto, de condicionamientos o restricciones que resulten de la Constitución actual, sino en todo caso, de la sistemática violación de su espíritu republicano y su ideario de libertad, a lo largo de muchos años.

A pesar de ello, esperamos que el texto final resulte claro, cuidadoso y equilibrado. Que sea una norma donde se conjuguen el derecho, la justicia, la paz y la libertad. Al decir de Couture: "Ten fe en el derecho como instrumento para la convivencia humana, en la justicia como destino normal del derecho, en la paz como sustitutivo bondadoso de la justicia, pero sobre todo, ten fe en la libertad, porque sin ella no hay derecho, ni justicia ni paz."

## 14

### **Solicitada por el señor Convencional pedro Perette (pág. 1286 – 1287)**

#### PACTOS INTERNACIONALES

El 8 de agosto de 1986, la República Argentina ratificó, mediante el depósito de los respectivos instrumentos, dos Pactos de Naciones Unidas del año 1966, uno sobre "Derechos Civiles y Políticos" (con su "Protocolo Facultativo"), y otro sobre "Derechos Económicos, Sociales y Culturales". Las ratificaciones contienen reservas.

Por ende, a partir del 8 de agosto de 1986, los citados Pactos se han incorporado al derecho interno argentino. Por la importancia que revisten para el plexo global de derechos de

nuestro derecho constitucional material, ha de tenérselos muy en cuenta en el estudio del derecho constitucional de la libertad (Tomo I)

Asimismo, la Argentina ha reconocido la competencia del Comité de Derechos Humanos previsto en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y en su Protocolo facultativo.

Esto contempla el problema de la educación, del trabajo, de los derechos humanos, de la salud, de la mujer, del niño y otros importantes aspectos de los problemas de justicia y contenido social.

Estos pactos se encuentran transcritos en el libro *Tratado Elemental de Derecho Constitucional Argentino*, de Germán J. Bidart Campos, de páginas 541 a 563, destacándose la ley 23.313 y su ratificación que expresa:

### **LEY 23.313**

*Apruébanse los Pactos Internacionales de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y Civiles y Políticos y su Protocolo Facultativo.*

Sanción: 17/4/986

Prom: 6/5/986

B.O.: 13/5/986

**Artículo 1º.**— Apruébanse el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y el Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, adoptados por Resolución N° 2.200 (XXI) de la Asamblea General de las Naciones Unidas, abiertos a la firma en la ciudad de Nueva York el día 19 de diciembre de 1966, cuyos textos forman parte de la presente ley.

**Artículo 2º.**— Reconócese la competencia del Comité de Derechos Humanos creado por el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

**Artículo 3º.**— Formúlese la siguiente reserva en el acto de ratificar los Pactos y Adherir al Protocolo: "La República Argentina rechaza la extensión de la aplicación del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos —adoptados por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 16 de diciembre de 1966— a las Islas Malvinas, Georgias del Sur y Sandwich del Sur, que fue notificada por el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte al Secretario General de las Naciones Unidas el 20 de mayo de 1976 y reafirma sus derechos de soberanía sobre los mencionados archipiélagos que forman parte integrante de su territorio nacional".

"La Asamblea General de las Naciones Unidas ha adoptado las Resoluciones 2.065 (XX), 3.160 (XXVIII), 31/49, 37/9, 38/12 y 39/6 en las que se reconoce la existencia de una disputa de soberanía referida a la cuestión de las Islas Malvinas y se urge a la República Argentina y al Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte a mantener negociaciones a fin de encontrar lo antes posible, una solución pacífica y definitiva de la disputa, con la interposición de los buenos oficios del Secretario General de las Naciones Unidas, quien deberá informar a la Asamblea General acerca de los progresos realizados."

**Artículo 4º.**— Formúlese también la siguiente reserva en el acto de la adhesión: "El Gobierno



Argentino manifiesta que la aplicación del apartado segundo del artículo 15 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, deberá estar sujeta al principio establecido en el artículo 18 de nuestra Constitución Nacional".

**Artículo 5º.**— Comuníquese al Poder Ejecutivo.

## RATIFICACIONES

"Raúl Ricardo Alfonsín, Presidente de la Nación Argentina. *Por cuanto:* Por ley N° 23.313 del 17 de abril de 1986, promulgada por Decreto N° 673 del 6 de mayo de 1986, ha sido aprobado el "Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales" adoptado por la Resolución 2200 (XXI) de la Asamblea General de las Naciones Unidas y abierto a la firma en la ciudad de Nueva York el 19 de diciembre de 1966. *Por tanto:* Ratifico en nombre y representación del Gobierno argentino, el Pacto citado precedentemente. Formulo la siguiente reserva de derechos: etcétera.

### 15

#### **Solicitada por el señor Convencional Humberto Quiroga Lavie (pág. 1287 -1290)**

Señor presidente: vengo a intervenir en este debate sobre el reglamento de la Convención Constituyente al solo efecto de defender la constitucionalidad del artículo 5º de la declaración de necesidad de la reforma, que ha sido objetado de inconstitucionalidad en este recinto.

La gravedad del tema obliga a precisar los puntos que deben ser aclarados y sostenidos para poder defender la constitucionalidad del referido artículo 5º. Esos puntos son concretamente cuatro:

a) Que la Convención Constituyente está convocada para reformar la Constitución formal y no la Constitución material de la República, porque la Constitución material no la puede reformar una Convención Constituyente. Ella es el producto de la historia, de la costumbre, del principio de efectividad, del consenso o del disenso del pueblo sobre lo que sancione formalmente la Convención; e incluso de la desobediencia civil para romper la lógica de los antecedentes normativos formales y producir una revolución, en términos del filósofo argentino Carlos Cossio.

Esto no lo puede negar ninguno de nosotros, porque nadie pensará que nuestra convocatoria es a otros efectos que de reformar la ley escrita de la Constitución Nacional. Esto quiere decir que hay un poder constituyente de la Constitución material y otro de la Constitución formal, que hay una soberanía de la Constitución material y otra de la Constitución formal.

De este modo estamos afirmando la existencia del derecho positivo formal como una instancia inexorable de todo ordenamiento jurídico. El derecho es forma, además de materia. Esto lo entendió así el gran pensador social demócrata Herman Heller, quien sostuvo que la constitución era "forma abierta a través de la cual pasa la vida". Forma, en tanto derecho formal positivo; materia, en tanto normalidad histórica y valorativa encarnada en la realidad. La materia no puede ser considerada un "a priori" en relación a la forma, sino una realidad que puede controlar "a posteriori" la inviabilidad normativa propuesta en el texto constitucional.

Con ello queremos sostener que si bien desde el punto de vista formal el Congreso, en ejercicio del poder constituyente positivo, puede incluir cualquier tipo de reforma en el texto

constitucional —como caso límite disponer la monarquía como forma de gobierno— ello solamente podrá ser controlado a posteriori, frente a la resistencia civil dispuesta por el pueblo o la ineficiencia operacional que dispongan los órganos encargados de aplicar y hacer funcionar el sistema institucional. En este último sentido, no cabe duda, la Constitución material actúa como un límite de la formal, desconstitucionalizando a esta última por desuetudo, es decir, como costumbre abrogatoria.

b) Que el Congreso es soberano, en términos de la Constitución formal, de acuerdo con la regla del artículo 30.

Antes de adentrarnos en este tema debemos sostener que la doctrina oficial más divulgada de nuestros constitucionalistas sostiene algo que es contradictorio e insuficiente, en términos de defensa de su propia doctrina. Ellos sostienen que el Congreso no tiene el poder constituyente, sino el preconstituyente y, al mismo tiempo, que la Convención no es soberana, como sí lo sostenía Estrada. Ellos niegan, en consecuencia, que los poderes constituidos tengan el poder constituyente formal, con lo cual hacen del poder constituyente una función exclusiva de la constituyente material: se convierten todos al ius naturalismo, aun siendo ius positivistas.

Otra cuestión que es importante destacar es que, de acuerdo con los antecedentes reformistas argentinos, no obstante las dudas que puedan plantear alguna de las reformas producidas (caso de las reformas de 1860, 1866 y 1898) lo cierto es que en ningún caso se planteó un supuesto de reforma refrendada por parte del Congreso. Yo entiendo que en todos los casos hubo una "declaración de la necesidad de la reforma" en términos de habilitación de los temas a reformar, por parte del Congreso, dejando a la Convención la soberanía remanente de fijar el contenido de la reforma.

La hipótesis que acabamos de sostener encuentra apoyo en la circunstancia de que, por primera vez en la historia de las reformas constitucionales de nuestro país, el Congreso ha dispuesto en la "declaración de necesidad de la reforma", la previsión de la nulidad absoluta para el caso de que la Convención se apartare del proyecto puesto a consideración refrendataria suya por parte del Congreso. . Nunca antes la sanción de nulidad había existido como variable de control, de modo tal que por imperativo que haya sido el lenguaje de las declaraciones dispuestas por el Congreso, no puede considerarse, en términos jurídicos, que antes de ahora el referendo de un proyecto aprobado por dicho órgano haya sido un procedimiento utilizado en nuestra práctica constitucional.

Si esto es así estaríamos cambiando los precedentes de nuestra historia constitucional. Pero ello no puede significar una violación al derecho constitucional vigente, sino la simple utilización de uno de los supuestos interpretativos válidos que le permite el marco abierto de posibilidades del artículo 30 (siguiendo en esto a Kelsen). Para esto deberá ser cierta nuestra tesis de que el artículo 30 consagra la soberanía formal del Congreso de la Nación.

Recordamos que en el derecho argentino ha sido Bidart Campos, uno de los grandes constitucionalistas que hoy sostienen la inconstitucionalidad del artículo 5º impugnado, quien con toda claridad ha sostenido que, existiendo dos alternativas válidas dentro de la interpretación de una norma jurídica. No podemos sostener la inconstitucionalidad de una de ellas porque ella no coincida con nuestras preferencias políticas. Ello lo ha sostenido Bidart Campos en el tema de la política intervencionista del Estado en la economía, la cual, en tanto no viole el derecho de propiedad y la libertad de comercio, no puede ser considerada inconstitucional por el simple hecho de que no coincida con nuestro modelo económico.

También recordamos que no estamos, de esta forma, violentando la fuerza constrictiva de los precedentes. Esto es, no estamos violando la jurisprudencia de las convenciones

constituyentes argentinas, por la sola circunstancia de haber sido esta la primera vez que se ha utilizado el procedimiento referendal. Recordemos que ha sido Austin quien con toda claridad nos ha enseñado que la fuerza de los precedentes nace de un "primer caso" válido, generador de un segundo caso también válido y así, sucesivamente, hasta generar una jurisprudencia válida. Es que la jurisprudencia, a diferencia de la costumbre, no debe ser necesariamente reiterativa para dar nacimiento al derecho.

Volviendo al núcleo de la cuestión que hemos planteado debemos, primero que nada, definir qué es soberanía desde el punto de vista de la Constitución formal.

Soberanía es la potestad de autodeterminación de un órgano, sin estar limitado por norma positiva alguna, lo cual le permite crear y organizar a otro órgano y limitarlo en su desempeño. Este concepto coincide con la definición de soberanía de teóricos bien opuestos. Ello es así para Von Wrigt, para quien soberanía es "invalidez", es decir la propiedad de una norma que no depende de otra para ser válida; lo es para Schmitt, para quien soberano es quien decide en estado de excepción, es decir, al margen de toda norma (bien es cierto que aquí Schmitt se está refiriendo a la soberanía desde el punto de vista material, la única válida desde su doctrina decisionista); lo es para Kelsen, en la medida que la norma fundamental no depende en tanto razón de validez de ninguna otra (la efectividad es condición de validez y no razón de validez); lo es para la cibernética, en tanto el código del sistema (cuya ontología está en la voluntad de los creadores positivos y no en la realidad), es el que gobierna la comunicación, el control y la eficiencia del sistema, elementos ellos esenciales a la noción de sistema.

Entonces debemos enfrentarnos concretamente con el artículo 30, para saber si el Congreso es o no soberano. Para ello debemos partir del siguiente análisis:

1) Que la Constitución puede reformarse en todo y en parte. Es decir que no hay límite normativo en relación con los contenidos de la reforma. Los contenidos pétreos sostenidos por Bidart Campos se encuentran, si se encuentran, sólo en la Constitución material, pero no en la formal.

2) Que la necesidad de la reforma la declara el Congreso, pero que si esa necesidad es parcial ello puede significar definir el contenido íntegro de las normas a reformar. Ello es así porque toda "necesidad" implica un "sentido", es decir, un límite, porque no puede ser lo mismo la necesidad del *ballotage* por el 45 por ciento que por el 50, siendo que ello fue determinante para conseguir los dos tercios de la totalidad de los votos del Congreso para votar la reforma. Si ese criterio no se conseguía no había apoyo de la oposición (está claro que el acuerdo de la mayoría parlamentaria con la minoría es un imperativo del artículo 30). Estamos utilizando el concepto de "sentido", no como equivalente a "significado" del lenguaje, sino como "orientación subjetiva de la acción", en el sentido weberiano del término; sabido es que Weber distingue el sentido subjetivo del objetivo y que cuando es la sociedad o los órganos públicos quienes orientan la acción generan el "sentido objetivo" de la acción social, es decir el derecho (sobre estos temas puede consultarse en Weber "Economía y Sociedad" y mi libro "Introducción a la teoría social de Max Weber", Pannedille, 1970). Esto significa que la necesidad de la declaración de la reforma, al generar un sentido objetivo creador de derecho y al no estar limitada por norma alguna de derecho positivo viene a generar la soberanía del Congreso. Todo esto es lógica pura, la lógica del derecho positivo que no ha sabido argumentar la doctrina oficial del constitucionalismo argentino.

Siendo esto así, nos preguntamos: ¿cómo puede la soberanía del Congreso, que ha necesitado dos tercios de los votos para definir la necesidad de la reforma, ser sustituida por una decisión de la Convención, potestad que no se la otorga ninguna norma jurídica y que,

para colmo, sólo precisa de un cuarto de los miembros del cuerpo? ¿De dónde sale el hiperpoder de la Convención Constituyente, si además, es cierto, como todos sostenemos, incluso la doctrina oficial, ella no es soberana? ¿Y por qué va a poder tener la Convención dicho poder soberano, cuando el pueblo ha votado la declaración del Congreso y no ha habilitado en parte alguna a la Convención para que viole la convocatoria que la crea y constituye como poder del Estado?

A esta altura del análisis corresponde reconocer que en el derecho positivo argentino el poder constituyente no lo tiene sólo la Convención, sino que está distribuido entre el Congreso, con poder soberano en la medida que decida ejercer dicho poder y no dejarlo como remanente en manos de la Convención; en esta última, en la medida de una soberanía remanente; y en cabeza del Poder Judicial, como poder de control, potestado por la declaración de necesidad de la reforma como poder constituyente negativo, en tanto puede declarar la nulidad absoluta de las extralimitaciones producidas por la Convención en relación con el texto normativo contenido en la declaración dictada por el Congreso.

c) Y llegamos a la tercera y crucial cuestión: ¿qué puede hacer la Convención Constituyente y qué no puede hacer el Congreso? Lo que está claro es que este último no puede sancionar la reforma de la Constitución: sólo puede, o habilitar los temas delegando su contenido a la Convención, como ha sido tradicional en nuestros antecedentes, o determinar con precisión su contenido, cual proyecto terminado de reforma, para que en forma referencial la Convención vote por sí o por no. A la Convención, a su turno, no se le puede negar la potestad de efectuar la reforma.

¿Qué quiere decir "efectuar"? Pues no otra cosa que "producir efectos", de acuerdo a la etimología latina de la palabra que es *effectus*. O "poner en obra un proyecto", de acuerdo con una de las acepciones del diccionario de la Real Academia Española. ¿Y qué es producir efecto? Desde el punto de vista jurídico, no otra cosa que crear derecho obligatorio para la sociedad, es decir, producir efectos fuera de la Convención. No otra cosa que "sancionar" la Constitución de la República. Nos ubicamos en la filosofía "efectualista" de Norberto Bobbio, filosofía organizacional que seguimos, tanto en nuestra obra *Cibernética y Política*, como en nuestro libro que se encuentra en prensa en el Fondo de Cultura Económica, que llevará por título *Constitución y organización*.

d) La última cuestión está referida al debido proceso legal dispuesto por el Congreso para votar el Núcleo de Coincidencias Básicas. Se ha sostenido que votar por sí o por no este núcleo implica violar dicho debido proceso, en tanto se viola la libertad de cada convencional disidente de unos temas y adherentes de otros temas. No se valora que el Congreso está llevando a los convencionales a realizar una compensación de preferencias y rechazos, para que terminen rechazando o aceptando todo el sistema normativo incluido en el artículo 2º. Del mismo modo que el pueblo acepta o rechaza una Constitución o una ley con motivo de un referéndum, ¿por qué puede ser refrendado el pueblo y no una Convención Constituyente elegida por el pueblo, que no ha hecho otra cosa que adherir a la propuesta refrendataria del Congreso? ¿O es que no ha habido un referéndum popular, como lo sostuviera Vanossi con razón al oponerse al plebiscito voluntario convocado por el gobierno, al decir que dicho plebiscito era la votación popular de los constituyentes? ¿O no votó por sí o por no el pueblo en relación a la declaración del Congreso? Ganó el sí de forma tal que la Convención tiene las dos terceras partes de sus miembros a favor del Núcleo de Coincidencias Básicas y de su modalidad de aprobación.

Pero debemos analizar si en los antecedentes comparados el referéndum constitucional es considerado como violatorio del debido proceso constituyente. No lo es en los Estados

Unidos, donde los estados federados votan por sí o por no las enmiendas del Congreso. Se dice que dicho procedimiento no es el adoptado por nuestro artículo 30. Pero no menos cierto es que la doctrina constitucional reconoce como potestad implícita del Congreso realizar aquello necesario para cumplir la reforma, en este caso, lo necesario para declarar necesaria una reforma que, si no se utilizaba dicho sistema de garantía sancionatoria, no hubiera sido factible. Si el artículo 30 no regula un procedimiento, y él no está prohibido por ninguna otra norma constitucional, y si es necesario para realizar una reforma deseada por las grandes mayorías necesarias para lograr el consenso reformista, pues no cabe duda que dicho procedimiento es plenamente válido. Por otra parte, los tratados internacionales que no admiten reservas, caso del tratado sobre genocidio, según Opinión Consultiva de la Corte Interamericana de los Derechos Humanos, son votados por sí o por no, sin posibilidad de modificación parcial de artículos ni de votación parcial de los mismos.

Pero lo que importa es que el Congreso optó por la variante de integrar en un sistema normativo una cantidad de temas interdependientes, colocados como condición de realizabilidad de la reforma por parte de cada uno de los partidos que lograron imponer los dos tercios en el Congreso de la Nación. Se ha hablado mucho de sistema en los debates, pero no se lo ha definido correctamente a tenor de la teoría de sistemas ni de la teoría organizacional.

"Sistema" es una "organización de variables dirigidas a producir transformaciones uniformes" (Ashby). Son uniformes las transformaciones porque si así no fuera, si la justicia en un sistema jurídico no alcanzara a todas las variables del sistema, éste tornaría en su funcionamiento como injusto, es decir, como no jurídico. La injusticia de una parte del sistema jurídico afecta a todo el sistema, como la pérdida de la libertad de un solo individuo, en tanto dicha pérdida se encuentra convalidada por el sistema, implica que el sistema no es liberal. Esto lo afirmamos para que no nos digan que la uniformidad de los sistemas se vincula con un modelo uniformante o totalitario del concepto.

¿Por qué es un sistema normativo justo, equilibrado y compensado el Núcleo de Coincidencias Básicas? Porque él busca tres tipos de realizaciones funcionales:

a) La democratización del sistema a través de la elección directa del presidente y del *ballotage*; pero también a través de la supresión de la exigencia de ser católico el presidente, en razón de que ello funda una desigualdad y la democracia se funda en la igualdad de todos los que aspiren a ser presidente; así como profundiza la democratización del sistema la autonomía institucional de la ciudad de Buenos Aires, debido a que deberá ser el pueblo el que, en definitiva, resuelva dicho status.

b) La gobernabilidad del sistema, a través de un jefe de gabinete para épocas de debilidad política del presidente, que podrá acudir a consensuar con la oposición la designación de dicho funcionario, a efectos de evitar el vacío de poder y con ello el golpe de estado; y también a través de los decretos de necesidad y urgencia, para épocas de colapso, sobre todo de colapso económico, sin que con ello estemos de acuerdo en que dicha potestad no deba estar severamente restringida en el texto definitivo de la Constitución.

c) La atenuación del presidencialismo, lo cual se logra a través de la descentralización de las funciones de gobierno, entregándole la administración general del país al jefe de gabinete, y controlando al gobierno a través de un Poder Judicial independiente, de un control de los jueces eficiente por un Jurado de Enjuiciamiento, de una Auditoría General de la Nación propuesta por la oposición, de la prohibición de la delegación legislativa, hecho casi inédito para las administraciones de nuestro tiempo en todo el mundo.

Señor presidente: los convencionales no somos el Tercer Estado de la Revolución

Francesa, que rompió la lógica de los antecedentes históricos. Tampoco somos el pueblo del Preámbulo de la Constitución de los Estados Unidos, sino los representantes del pueblo de la Nación Argentina, y no somos los convencionales de 1853 que actuaron sin instrucciones del Acuerdo de San Nicolás. Somos los representantes del pueblo votados por un pueblo que ha ratificado la declaración del Congreso, que nos da instrucciones precisas y también nos deja una soberanía remanente de mucha trascendencia en relación a múltiples temas abiertos y habilitados.

Estamos llamados a reformar la Constitución argentina sin violación del estado de derecho constitucional. Para no hacer nacer la nueva Constitución a partir de un nuevo de facto, sino del estricto respeto al postulado de legalidad. Esa es la nueva Constitución que esperamos consolide un estado social de plena justicia y participación, en plenitud de libertad, para la grandeza de nuestra patria.

## 16

### **Solicitada por la señora Convencional Dora Rocha de Feldman (pág. 1290)**

Señor presidente: a lo largo de estos días hemos venido escuchando, dichas de una manera u otra, las mismas cosas.

Evidentemente están presentes aquí la inteligencia y la habilidad dialéctica, la capacidad para interpretar la realidad de los argentinos, más allá de los excesos que por sí solos hablan de la plenitud de derechos y de la democracia que vivimos.

También la capacidad para disminuir y descalificar, descalificarnos, tanto a la Convención como su objetivo: la reforma de la Constitución Nacional.

Afuera el pueblo se pregunta qué estamos haciendo cuando se afirma que el fin no justifica los medios porque en la puja por imponer criterios algunos no se detienen ni reparan en el agravio y la acusación baja. Y se pregunta también si es justa esta morosidad, y hace cálculos entre sus salarios y los que percibimos.

Los medios de comunicación además sostienen que otros serían nuestros tiempos si la televisión, con su fuerte tentación de protagonismo no cubriera estas sesiones.

La suma, señor presidente, es cansancio y descreimiento. Y no nos podemos asombrar de que esto sea así. Es más, teníamos que esperarlo porque es lo que sufrimos durante toda la campaña electoral: nosotros con la ley de convocatoria intentamos informar acerca de la propuesta —también en las escuelas, pese a lo que en contrario dijo una convencional del Frente Grande—, mientras enfrente se detallaban todos los males y se afirmaba que nada de lo que a la gente le interesa iba a ser tratado en la Constitución. Igual que aquí.

Tenemos que decir, señor presidente, que nuestra ocupación son las instituciones de la República, su equilibrio, su fortalecimiento y, en ese marco, las reglas de juego que nos permitan vivir mejor a todos.

Tenemos que decir que nosotros nos vamos a ocupar de los derechos de la mujer, del niño, del anciano, del discapacitado; que nos vamos a ocupar de los indígenas y de la educación. ¿Cómo el Partido Justicialista no se va a ocupar de sus banderas?

Tenemos que decir, señor presidente, que hemos venido aquí a cumplir un compromiso de honor, un pacto; que en base a él y porque fue nuestra plataforma, hicimos nuestra campaña electoral; que no podemos satisfacer a las minorías que reclaman abrir el Núcleo de Coincidencias Básicas porque estaríamos cayendo en la inconstitucionalidad. Hemos dicho la verdad; nuestro mensaje fue siempre el mismo. ¿Nos piden, pueden pedirnos que abonemos el cansancio y el descreimiento?

Finalmente, señor presidente, quiero dejar sentado, ya que hoy al homenajear el periodismo se planteó la cuestión, que me opondré tenazmente a cualquier proyecto que intente dar rango constitucional al derecho de réplica, lo que equivaldría nada más ni nada menos que a cercenar la libertad de prensa.

17

**Solicitada por la señora Convencional Elva Roulet (pág. 1290 – 1292)**

Señor presidente: seré sumamente breve, en referencia a la oposición que se viene haciendo al artículo 129 del reglamento de la Convención, en cuyo proyecto original participé, y frente a la reiteración de algunas afirmaciones sobre las que se ha continuado insistiendo, lo que me mueve a agregar alguna información y reforzar argumentos que contribuyan a la clarificación conceptual e histórica, por lo que le agradezco la inserción de este documento en las actas de la asamblea del día de la fecha.

La primera cuestión tiene que ver con la naturaleza del órgano Convención y la posición que sostiene que se trata de una institución con facultades implícitas, pese a ser hija del Congreso de la Nación, donde se inicia el proceso constituyente. Este solo estaría capacitado para definir la necesidad de la reforma y los artículos a reformar, no pudiendo determinar la orientación ni el contenido de las mismas, ni tampoco las formas de su desempeño y, entre estas, las referidas a las formas de votación. Según esta interpretación, la Convención es el único organismo que ejerce el poder constituyente. Sin embargo, el artículo 30 establece que "La necesidad de la reforma debe ser declarada por el Congreso..., pero no se efectuara sino por una Convención convocada al efecto" y, ni limita las facultades del Congreso en cuanto a los alcances de esa reforma ni establece las potestades exclusivas y excluyentes de la Convención para efectuar las mismas. Dichas facultades no pueden deducirse de manera inequívoca del vocablo efectuar, tal como se ha pretendido. El propio Alberdi preveía en su proyecto varias formas posibles de reforma, pudiendo ellas hacerse por una Convención o por el Congreso con posterior ratificación por mayorías calificadas, de manera análoga a lo que determina la Constitución de los Estados Unidos. Esta dice en su artículo V: "Toda vez que las dos terceras partes de ambas Cámaras lo juzguen necesario, el Congreso propondrá enmiendas a esta Constitución, o, a solicitud de las Legislaturas de las tres cuartas partes de los distintos Estados o por Convenciones en las tres cuartas de los mismos, de conformidad con uno u otro modo de ratificación que sea propuesto por el Congreso". Como se ve, el poder constituyente corresponde a cualquiera de estos dos organismos y, a los efectos de la ratificación, una Convención puede ser llamada para decir, solamente, sí o no a las reformas hechas por el Congreso, y estos por decisión del propio Congreso.

Como dice Luís Francisco Lozano, refiriéndose a este mismo punto, (La Ley, Año LVIII N° 100), "...al menos, estas últimas Convenciones no son convocadas para reformular el texto de enmienda o contribuir con su intelecto o imaginación a enriquecerlo"... "a criterio del constituyente estadounidense, las notas esenciales de una Convención no incluyen la de elaborar textos". Y continúa el mismo autor: "corresponde al órgano convocante, esto es, al Congreso federal en el caso de la Argentina, interpretar la palabra Convención contenida en el Art. 30 ya que (agrega citando) '...es una regla elemental de nuestro derecho público que cada uno de los tres altos poderes que forman el gobierno de la Nación, aplica e interpreta la Constitución por sí mismo cuando ejercita las facultades que ella les confiere respectivamente'

(Fallos 53:429)"

El punto de vista contrario corresponde a la "doctrina" y no al texto de la Constitución, del cual no se infieren poderes inherentes de la Convención, la cual forma parte de un proceso constituyente que se inicia en el Congreso, pasa por el sistema electoral para elegir a los convencionales, y llega finalmente a este cuerpo en el que se realiza la etapa final. ¿Puede el Congreso fijar contenidos de la reforma? La mas elemental lógica parece indicar que cuando se decide la necesidad de reformar se tiene una idea clara de hacia donde se quiere ir. La reforma no es un juego intelectual, de naturaleza abstracta, sino una decisión política producto de una realidad concreta y un propósito preciso, un proyecto de nuevo contrato social. Y corresponde al Congreso, de quien nace la Convención, establecer las reglas y las atribuciones de este cuerpo, para garantizar los resultados que se persiguen. De lo contrario, una decisión que debe ser adoptada por una mayoría calificada de dos tercios, que exprese el consenso mínimo requerido por la Constitución, puede ser desvirtuada por una simple mayoría en el seno de la Convención.

Tampoco los procesos constitucionales que tuvieron lugar en nuestro país avalan la pretensión del poder constituyente esencial y exclusivo de la Convención. Se ha abundado reiteradamente en la plena soberanía con la que se habrían desempeñado los constituyentes de 1853. Hay que recordar que se trato de la Convención Constituyente originaria, que debía crear la primera Constitución, ya que el país no tenia una. Sin embargo, ese poder no fue de ninguna manera absolutamente soberano. En efecto, los pactos preexistentes que recoge el preámbulo de la Constitución, habían sido previamente reconocidos en el Pacto de San Nicolás de los Arroyos, que fue firmado por todos los gobernadores, por el cual se convoco el Congreso General Constituyente. Y el Pacto establecía, en su artículo segundo, nadaremos que el sistema de gobierno en la forma de una república federativa. Tal era la atadura, que la provincia de Buenos Aires se revelo y estuvo ausente en Santa Fe y en la Convención. Los convencionales, en número de dos por provincia, debían, según el artículo 6º, "...sancionar la Constitución nacional a mayoría de sufragios.,sujetándose a lo que la mayoría resuelva, sin protestas ni reclamaciones", y en el artículo 7º se decía "Es necesario que los diputados estén penetrados de pensamientos puramente nacionales para que las preocupaciones de localidad no embaracen la gran obra que se emprende; que estén persuadidos que el bien de los pueblos no se ha de conseguir por exigencias encontradas y parciales...", reservándose las provincias, en el artículo 8º, el derecho a "retirar sus diputados cuando lo creyesen oportuno, debiendo, en este caso, sustituirlos inmediatamente" y, de hecho, varios de ellos lo fueron. Esta es la verdadera historia y la concepción real de la naturaleza de los poderes acordados a los Constituyentes originarios.

Las reformas constitucionales realizadas en el siglo pasado, en 1860, 1866 y 1898 fueron todas refrendarais. No voy a detenerme en ellas porque ya han sido tratadas. Sólo una consideración respecto de la última. Nació de un proyecto de reforma de quince artículos del diputado Lucas Ayarragaray quien, en sus fundamentos, hablaba del "conflicto de insuficiencias que ha provocado el desenvolvimiento, no solo económico, sino de la razón política del país, que ha puesto a prueba una serie de artículos, que resultan hoy, después de 30 años de vigencia, por completo insuficientes y vaciados en un molde demasiado estrecho y reducido". Y agregaba "hoy apenas si pueden figurar como cláusulas vetustas en nuestra arqueología constitucional". La Comisión de Negocios Constitucionales, sin embargo, acepto solo tres de las enmiendas propuestas y el miembro informante planteaba, luego de señalar que en los últimos veinte años se habían presentados seis proyectos: "¿Por que han fracasado todas estas iniciativas? ¿Por qué no se ha votado ninguno de estos proyectos? Se ha temido



siempre, puesto que base indudablemente han tenido..." Había empezado ya, señor presidente, la parálisis reformadora fruto de la falta de consenso. Y esas modificaciones, de una constitución que ya era considerada estrecha y desactualizada hacen casi cien años, forman parte de algunas de las reformas que recién ahora vamos a encarar, sobre la base del consenso trabajosamente construido, y del cual se nos acusa.

La segunda cuestión tiene que ver con la naturaleza de los aspectos de la reforma contenidos en el Núcleo de Coincidencias Básicas que constituye la esencia del pacto firmado entre los dos partidos que constituyen la mayoría. Una mayoría histórica y no circunstancial, como un abuso conceptual inconcebible, se viene afirmando también "machaconamente". Alberdi afirmó que el éxito de una constitución no dependía del mejor o peor cumplimiento de sus mandatos por parte de los ciudadanos sino de que se hubiese acertado en la definición del sistema de gobierno. Son, justamente, las modificaciones al sistema de gobierno, integrado por los tres poderes —con el objeto de mitigar el hiperpresidencialismo, reforzar el Poder Legislativo y los órganos de control, jerarquizar la justicia e independizarla del poder político— los elementos componentes de ese conjunto sistémico de las coincidencias acordadas. ¿Por qué se integra, además, con el gobierno de la Capital Federal y con el culto del Presidente? La primera forma parte de una de las hiperatribuciones del Poder Ejecutivo, que cercena los derechos de una gran parte de los ciudadanos del país, la segunda es un atributo exigido al Presidente, pero constituye igualmente una discriminación de una porción importante de nuestra población, en contradicción, además, con el artículo 14 que establece la libertad de cultos, y con el artículo 16 que afirma que todos los habitantes son iguales ante la ley. Sirvan estos dos derechos, señor presidente, para refutar categóricamente el reclamo sectario de quienes pretenden el mantenimiento de esta cláusula proscriptiva, antidemocrática y constitucionalmente contradictoria.

A partir de las consideraciones realizadas, la votación en forma conjunta de las modificaciones al "sistema de gobierno" que establece el artículo 129 del proyecto de reglamento en consideración, no es nada más que una consecuencia lógica. Responde a la coherencia de los objetivos de la reforma y tiene el rigor de la legalidad, de la cual se aparta constantemente, o es ignorada por la línea de pensamiento aquí expresada para oponerse a la pertinencia de este artículo. Y ese desconocimiento del principio de la legalidad es, igualmente, una grave preocupación frente a las importantes responsabilidades que a todos nos ha otorgado el pueblo argentino.

Finalmente, una consideración sobre la afirmación de que este compromiso ha dejado afuera a las minorías. Necesito comenzar por explicar que este proceso de acuerdos entre los dos principales partidos tuvo tres momentos: 1, el encuentro, informal y reservado, de los doctores Menem y Alfonsín; 2, la firma del Pacto de Olivos, el 13 de noviembre de 1993, que establece los puntos básicos de la reforma y los trabajos a realizar para precisarlos por una comisión técnico—política "ad—hoc", y el pacto final firmado en la Casa Rosada, el 3 de diciembre siguiente. En ese primer documento que se ha dado en llamar Pacto de Olivos por el lugar donde se firmó, y que en realidad se titula "Declaración de los doctores Menem y Alfonsín" se dice "Las disposiciones a reformar, en función de los acuerdos que se vayan alcanzando y a las propuestas que se reciban de otros partidos o sectores políticos o sociales, una vez que sean aprobados por los órganos pertinentes, constituirán una base de coincidencias definitivas algunas y sujetas otras —en cuanto a su diseño constitucional— a controversia electoral". Lamentamos que este importante propósito no se haya cumplido, y hasta parece que no se hubiera leído, a pesar de las tan reiteradas menciones al Pacto de Olivos. Podríamos, seguramente, habernos enriquecido todos, pero significaría

fundamentalmente que frente a una cuestión de tan enorme trascendencia los políticos argentinos habríamos sabido dejar de lado la oposición sistemática, para ejercer una oposición constructiva desde las ideas, perfeccionando esta democracia naciente que tan cara debe sernos a todos.

## 18

### **Solicitada por el señor Convencional José Rufeil (pág. 1292)**

Señor presidente: mi intervención será lo menos tediosa posible atento lo variado y diverso de los argumentos y vehemencias con que se han expresado los señores convencionales preopinantes en las anteriores jornadas.

Motiva el pedido de la palabra la necesidad de expresar una síntesis lo más acabada posible que sólo tiende a delimitar y clasificar en alguna medida las exposiciones escuchadas, muchas de ellas, divorciadas del tema que nos ocupa: el reglamento.

Por ello voy a dividir mi exposición en dos aspectos perfectamente delimitados: primero en el tratamiento que nos debió preocupar en esta dilatada sesión inicial y, luego en algunas consideraciones respecto de las argumentaciones y discursos de los distintos convencionales.

En relación al primer punto estimo que toda consideración que se haga del reglamento debió ser de orden genérico, atento al carácter de su tratamiento y, en consecuencia, mal puede entrar en digresiones referentes a lo particular, como se ha hecho.

En respuesta a ello debo expresar que no surge de la lectura del instrumento en consideración cláusula alguna que impida o cercene la posibilidad de cualquier convencional, un grupo de ellos, un bloque o de varios, a proponer, sugerir en forma de proyectos o a debatir en el seno de las comisiones respectivas y/o aún incluso en sesión del cuerpo todas las propuestas que de sus convicciones expresen, por lo que me alarma escuchar calificativos como mordazas, cerrojos, ataduras y otros variados apelativos que hemos escuchado.

Y he aquí mi primera síntesis: no es el reglamento el instrumento que indica al cuerpo los temas objeto de reforma parcial, sino la ley 24.309 aprobada por el Congreso de la Nación. En consecuencia, cualquier proyecto en relación con los puntos o temas objeto de reforma podrán ser presentados de conformidad a lo dispuesto en el reglamento que se pretende aprobar. Esto en respuesta a ciertos interrogantes planteados por alguno de mis pares a lo largo de esta maratónica deliberación.

Me llama poderosamente la atención que sólo se haya centrado la discusión en aquellos artículos que caprichosamente servía para la explicitación de las posiciones políticas, en contra de un pacto preexistente a la ley 24.309, o para conformar a los juristas, acuerdo o pacto preconstituyente, por cuanto sirve de antecedente insoslayable, que más allá de las posturas adelantadas por los bloques minoritarios, sólo conllevan a concluir que más que una discusión o debate de ideas pareciera que su objetivo es la obstrucción de las ideas.. Esto no es bueno en el sistema democrático, como mecanismo de hacer oír al sector minoritario.

Se plantean suspicacias en relación a la Comisión de Redacción, aquella necesaria para la compatibilización y ordenamiento de los textos de los despachos de comisión aprobados por sus componentes, por lo que obviamente de su inteligencia se desprende que compete a los integrantes del cuerpo las intervenciones a través de los respectivos proyectos y la defensa que de ellos hagan tendientes al convencimiento que derive en un despacho de mayoría consensuado.

La existencia de esa comisión responde a una acertada técnica constitucional, máxime cuando se trata de una reforma de carácter parcial como es a la que asistimos, y que todo lo aquí resuelto deba ser ensamblado en el restante articulado no objeto de la reforma o modificación.

Y aquí viene a mi memoria mi experiencia de ex convencional constituyente de mi provincia de Córdoba, en la que me tocara presidir el bloque del Partido Justicialista en el que el cuerpo estableció también la hoy cuestionada comisión de redacción y el fruto de su labor ha merecido calificados elogios al nuevo texto hoy vigente en esa provincia.

Es que todo texto constitucional debe ser aquel que no sólo conforme a sus redactores, o que obedezca a situaciones de coyuntura, mucho menos que sean un catálogo reglamentarista de meras expresiones de deseos de sus redactores, como advierto pretenden algunos integrantes de este cuerpo.

Debe surgir de esta Convención un texto que perdure en el tiempo, que se ocupe de lo genérico y no de lo específico o particular, porque ello debe dejarse al legislador ordinario.

En cuanto al segundo aspecto relacionado con las consideraciones y discursos debo afirmar que lamentablemente pocos oradores realmente han abordado el tema del reglamento a tal punto que a veces me desorientaba y me llevaba a confusión. Creía que me encontraba en el seno de una legislatura, más que en una Convención Constituyente.

El si pacto o no pacto ya fue discutido en el Congreso Nacional en oportunidad de la sanción de la ley de declaración de la necesidad de la reforma que es el instrumento preconstituyente por el que estamos sentados acá.

Para aquellos que no lo entendieran así y en afán de la discusión democrática que pretende nuestro bloque en el seno de esta Convención Constituyente, creo con vehemente convicción que no responde al tema en debate, por lo que exhorto a los señores convencionales y bloque que así lo sostienen que no agoten sus argumentaciones y las reserven para su oportunidad, la que se encuentra debidamente contemplada en el reglamento en tratamiento.

Señor presidente: he aprendido a lo largo de mi trayectoria legislativa que si lo bueno es breve, es dos veces bueno, razón por la cual voy a concluir mi intervención diciendo lo siguiente. Exhorto a los señores convencionales a que se vote el tema en tratamiento para posibilitar así el verdadero y gran debate que la sociedad espera y para el que hemos sido elegidos. Ello es, la reforma de la Constitución.

No nos olvidemos de que en las respectivas campañas con vistas a la última elección, más que explicitar y promocionar las respectivas siglas partidarias, ilustramos al pueblo de los puntos o temas a reformar, por lo que el mapa político que hoy conforma esta Convención está dado en razón de voto propuesta con el que se expidiera el pueblo de la República y es la causa que hoy legitima nuestra participación en este recinto.

Celebramos el 25 de Mayo. Es decir, la instalación del primer gobierno patrio. Acontecimiento que puso a la patria argentina —de muy lejanas y hondas raíces— en el camino de su independencia política y de su organización nacional. Camino que ha sido un largo, dramático, doloroso proceso, que varias veces llevó al país al borde del caos y de la disolución.

Pero, precisamente, un proceso en el cual —más allá de mezquindades y corrupciones, apostasías y traiciones de personas y grupos— nuestra patria afianzó su identidad, justificando su existencia histórica y manifestando su originalidad espiritual.

Quien remonta el curso de la historia universal, a fondo, comprueba el cumplimiento de un designio divino y salvífico que, en clave de providencia, pone a su servicio —que lo es de la exaltación del hombre— cuanto acaece. Y muy especialmente, cuales instrumentos suyos, a los soberbios y poderosos de este mundo, individuos o grupos, que —sin temor de Dios— pretenden dominar a los pueblos y se creen dueños de los destinos de la humanidad. Bien se encarga, quien es Creador y Señor de todos, de burlarse de tales arrogantes proyectos y poner al descubierto a sus autores con sus necedades, sus mentiras y sus crímenes.

Muy frecuentemente lo comprobamos en el caso de nuestra historia patria. Que comenzando con la profesión de fe en el Creador del mundo y Señor de la historia, ha sido permanentemente beneficiada con la sabiduría y bondad divinas reveladas en Cristo; quien ha estado y permanece estando en el corazón del pueblo, animando su vida en los niveles más profundos y dinamizando en sus esfuerzos cotidianos la marcha de la Nación.

Aun cuando los líderes de turno, las instituciones sociales, el mismo Estado, tantas veces, hayan pretendido ignorarlo, negarlo, contrariarlo. Pero, así se ha manifestado mejor sobre qué sustento y por qué ha permanecido siendo la Argentina la misma nación de siempre. La que, a través de sus evoluciones e involuciones en la historia, se identifica sin renegar de sí misma y se asume sin complejo alguno, como una nación acunada en la fe católica, en el seno de la Iglesia. Lo que le ha dado rasgos imborrables y dinamismos inextinguibles. De tal modo que las rebeldías del crecimiento en su adolescencia atormentada, como las angustias en esta crisis de su maduración urgida, no pudieron ni pueden prescindir de lo católico. Más aún lo descubren como lo más permanente y vivo, como lo único que sostiene la nación y proyecta aun en la esperanza a nuestro sufrido pueblo.

Es una lectura desde la fe corroborada desde los datos de las ciencias. La investigación social, a través de encuestas y muestreos —especialmente entre nuestros jóvenes y adolescentes— nuestra, en nuestros días, a la Iglesia como la institución confiable por el 59 por ciento de la población. Prácticamente la única. Pues la institución que le sigue apenas alcanzará el 12 por ciento y poco, muy poco, casi nada, las demás.

Esta confianza dice, más que confiabilidad en la Iglesia por ella misma, fe en su mensaje, creencia y confianza en quien la encabeza y la colma con su presencia luminosa, acogedora y animante: Jesucristo. En cuyo nombre juraron nuestros padres fidelidad a la patria, fundaron el Estado y comprometieron su servicio al Bien común.

Esta Fe en el Dios vivo, revelado en Jesucristo, el hijo de Dios, nacido de María Virgen —más allá del conocimiento profundo y de la práctica cultural que lamentablemente fallan, en muchos— en lo definitivo de nuestro pueblo, el sello dominante de nuestra cultura y la visión fundante de nuestras acciones más plenas.

No podemos, los argentinos, identificarnos, manifestarnos, mirar el mundo y obrar en él con las ópticas de otras religiones, las pautas de otras culturas, las normas de otras éticas. A menos que, renegando de nosotros mismos y traicionando la historia, querramos sepultar a

la Argentina y entregarla a otro patrón.

De allí que —necesitados de reformas mentales y estructurales por las coyunturas del momento; pero, más todavía por una exigencia de integración y desarrollo universales— nuestro futuro no está en mimetizarnos y menos en prostituírnos, tras modelos ajenos cuando no decadentes. Nuestro futuro —y nuestro servicio original al mundo— está en la fidelidad a lo que somos y en el coraje de afrontar con nuestra propia genialidad el desafío de los grandes cambios que nos apremian. Y que si nos piden cambiar, no ciertamente en el saber mirar. Sino, en el más y mejor conocer, —con horizontes de sabiduría— y en el más y mejor organizarnos en clave de solidaridad.

Lo que significa dejar atrás, para siempre, y por todos —y muy especialmente por los dirigentes— miopías y ambiciones, mediocridades y prejuicios y avanzar todos en conjunto, polarizados por el bien común. Pero, mirando tal desafío desde la Verdad liberadora de Dios y del hombre, es decir desde la fe católica; y encarándolo con la normativa dignificadora del Evangelio, es decir con la moral cristiana.

Y esto es realismo. El realismo que necesitamos. El realismo total, no el fragmentario que termina siendo engaño y enajenación. Realismo total, desde la Realidad plena y eterna y esta realidad nuestra, que no se somete a ningún grupo en particular y requiere de todos la magnanimidad heroica. Realismo, humanismo, que no se confunde con ideologismos ni pragmatismos. Que están siempre a las puertas y tientan. Y que pueden llegar a seducir por momentos. Precisamente cuando, desprendiéndonos de la fe, comenzamos a creernos, cada grupo, cada uno, la verdad primera, el bien supremo, el fin último, los dueños del mundo. Para después, de ese momento fugaz en la historia, quedarnos con el gusto amargo de la frustración y la culpabilidad tremenda de daños irreparables: la multiplicación de las injusticias, el cúmulo de las miserias, los ríos de sangre fraterna, que como la de Abel, claman al cielo.

Esta tentación universal y de siempre, en la Argentina, revistió las formas del iluminismo racionalista, después de Mayo; del positivismo laicista, cuando la reorganización nacional; y hoy se muestra con las vestiduras pontificales del agnosticismo y las propuestas agresivas del materialismo práctico.

Pues hemos permitido la subordinación de toda la vida individual y social al estímulo del lucro y en función del placer consumista; dejando cegar las grandes dimensiones del hombre. Hasta volverlo sordo, condenablemente sordo; de tal modo que no escucha el mentís rotundo a tales deformaciones encubiertas bajo el pomposo nombre de modernidad y progreso; ya que no escucha el grito profundo que brota de tantos hermanos nuestros oprimidos por las injusticias y marginados de la vida.

Y que piden no cataplasmas de beneficencias, sino ser tenidos en cuenta, en cuanto reclaman participación y protagonismo, por medio del reconocimiento de su dignidad y de sus derechos. Cuya violación, provenga ya del poder estatal ya del capital privado, es causa del desorden social.

Precisamente en nuestros días, el poder económico, basado en el sólo lucro, campea y trata de someter a sus intereses el poder político, y si puede hasta corromperlo; y llega a erigirse como instancia absoluta, imponiendo las leyes del mercado como código subordinante de todos los principios y leyes del país, incluso las fundamentales.

Para más, no sólo manosea los cuadros jurídicos desde los derechos del pueblo a lo constitucional del Estado con confusión de los poderes y desorden público, sino que maneja en gran parte los medios de comunicación social, sometiendo al pueblo a las propuestas idiotizantes del consumismo.

Es que sin el reconocimiento del Dios vivo, fuente de toda razón y justicia, objetivamente, ya nada puede haber de razonable y bueno, nada de justo y solidario.

Reconocimiento que, por ello, corresponde renovar de continuo y más hoy en día:

—A las personas, las familias, la sociedad, confesando a Jesucristo, Camino, Verdad y Vida.

—Al Estado refiriéndose a los principios y valores de la fe católica, como fundamento y espíritu que le corresponde afirmar en cuanto lo son del pueblo al cual sirve.

La inauguración de la Convención Reformadora de la Constitución Nacional, a realizarse esta tarde en Paraná y que sesionará entre nosotros en esta ciudad cuna de la Constitución Nacional, es una oportunidad no para continuar con el oportunismo necio, sino para volver a la sensatez, y afirmar un Estado de derecho, que resista a cualquier poder privado que quiera imponerse, así como a la exageración de sí mismo; para no ser destructor sino servidor del pueblo, según justicia.

Lo que ya está exigiendo de los convencionales, un actuar como mandatarios, no creyendo que el pueblo se somete a sus ideas, sino descubriéndose llamados a interpretar el pensamiento y las esperanzas del pueblo, a quien debe representar con la personal responsabilidad, moral y religiosa, de sujetarse a la Verdad, para con la Verdad y de verdad servir a los intereses de la Nación.

Si esta convocatoria y convención, en su motivación y procedimiento, ha originado moral y jurídicamente dudas sobre su legitimidad, hasta el convencimiento de su nulidad absoluta e insanable, con los efectos subsiguientes; mucho más lo tendrá si insistiendo en la ahistoricidad y el irrealismo en el partidismo y el servilismo, atenta contra la concepción cristiana de la persona humana y de la sociedad, especialmente en lo que mira a los derechos humanos, comenzando con el derecho a la vida desde el primer instante de la concepción, y siguiendo con los de la familia, la educación, el trabajo.

Pero —para concluir— permítanme afirmar rotundamente ante el Señor que nos congrega: cuanto intente esta Convención no tendrá sanación de fondo alguna y no alcanzará vigencia auténtica, es decir no corresponderá a la Nación viva ni logrará la aceptación cordial del pueblo, si abandona la referencia explícita a Dios, al Dios de Nuestro Señor Jesucristo y niega o ignora la configuración católica del país.

Entonces, por más tecnicismos en juego, no perfeccionaría la organización nacional, puesto que estaría traicionando y abandonando al hombre, al pueblo argentino.

Al pueblo, la única justificación del Estado y sus leyes y destinatario de sus servicios.

Pues, sólo la Nación, esa comunidad básicamente familiar, eminentemente cultural, trascendentalmente religiosa, es la realidad que por estar más vinculada con el misterio que con el tiempo, permanecerá en la transitoriedad de la historia, más allá de las organizaciones políticas con sus constituciones; y mucho más que los imperialismos mercantiles con sus leyes de mercado.

La advertencia del Salmo, que hemos cantado, ha de ser atendida: Sólo Dios es el Señor y es el Único Mesías.

Las recomendaciones del Apóstol, que hemos escuchado, han de ser cumplidas: dejemos de fluctuar como niños, de actuar como adolescentes. Obremos como hombres maduros, posesionados por la Verdad, servidores del Bien común. Ya no más mentiras, no más robos, no más insultos; ni insensatez, ni cobardía ante la malicia ajena.

Que a todos, pero especialmente, a los gobernantes y dirigentes, aguarda el juicio inapelable del Dios vivo. El juicio del Dios hecho hombre, servidor de los hombres; que nos exige ser hombres nuevos al servicio del hombre hermano. Sin ensueños, sin cinismos, sin negligencias. Sí, todos hijos de Dios muy queridos y servidores los unos de los otros,

especialmente de las nuevas generaciones y de los más pequeños y débiles y pobres.

Ante el Cristo frente al cual juraron los constituyentes del 53, agradezcamos el don de la patria y pidamos por ella.

E invoquemos, también filialmente a la Madre de Dios y Madre nuestra, la Bienaventurada siempre Virgen María. Que Ella, a todos y particularmente a nuestros gobernantes y convencionales santafesinos, en quienes ha confiado el pueblo, nos proteja con su ternura maternal y nos anime con su ejemplo servicial; para que, confesando privada y públicamente a su Hijo, vengamos a ser verdaderamente hermanos, acabadamente argentinos, y camino de Dios constructores solidarios de nuestra patria terrena.