

INSERCIONES PUBLICADAS

1

Solicitada por el señor convencional Achem (pág. 2711 – 2714)

Capital Federal

En la consideración del punto, "F" de la ley 24.309 relativo a la Elección Directa del Intendente y la Reforma de la Ciudad de Buenos Aires, Cruzada Renovadora dice que:

A) La historia nos demuestra que la disputa entre Federales y Unitarios ha constituido el eje alrededor del cual se ha tejido la historia trágica de los primeros sesenta años de nuestra patria, el problema de la Capital de la Nación ha estado engendrado de tal manera con el dilema de aquella disputa, que cabe afirmar que el año 1880 fue el del fin del período de las guerras civiles entre argentinos, porque el triunfo militar del ejército nacional sobre las huestes fieles al gobernador de Buenos Aires, Carlos Tejedor, permitió - con el acuerdo de esa Provincia - sancionar la ley que cerraba definitivamente el círculo normativo que conformaba el país federal que decretaron los constituyentes de 1853. En adelante Buenos Aires seguiría siendo la Capital de la República, pero ahora, su territorio se federalizaba íntegramente, y la provincia de aquel nombre debería elegir su capital en un lugar de su restante territorio, lo que se concretó con la fundación de La Plata.

Con los años se confirmaría la predicción de Leandro Alem en el debate previo a la sanción de dicha ley, de que ella creaba la "ciudad República" que aumentaría su hegemonía sobre el resto del país, frustrándose las esperanzas de las provincias interiores en el sentido contrario, que fue lo que las determinó a sancionarlas. Al interior entonces ya no le quedo otro consuelo que estampar su queja en un refrán que rezaba y reza: "Dios esta en todas partes pero atiende en Buenos Aires".

B) Este proyecto es uno más entre los que demuestran la destrucción real del formal régimen federal argentino. Ello no es porque considere ilegítima la pretensión porteña de recuperar su territorio y elegir autoridades; sino porque se visualiza que si se aprueba este proyecto lo que hoy es

Territorio Nacional pasará a ser compartido por tres centros de poder - el Federal, el Provincial y el Municipal- lo que significa lisa y llanamente la *desfederalización* casi total de la ciudad cede de su gobierno.

Entiendo que por ley limitaremos el poder de esta ciudad, pero debo advertirles que en política, como dijera uno de los hombres más importantes de nuestra patria "La realidad es la única verdad (Perón), con lo que quiero decir Sr. Presidente que el poder real porteño bien puede revertir la limitación formal.

"Si los derechos de Bs. As. son respetables los de las provincias interiores no lo son menos"

Deberemos pues, primero decidir cual será la Capital de la República y una vez trasladado el Gobierno Federal podrá comenzar a regir la autonomía pretendida

Para ello y de acuerdo a lo dispuesto por el 67 inc. 14 no es necesario que la Convención pierda el tiempo en este tema y se tome atribuciones que se superponen con otro organismo como es el Congreso Nacional, en donde el tema debe ser tratado.

Si se llegara a establecer lo que se llama un Status Constitucional especial que le reconozca autonomía y facultades propias de legislación y jurisdicción y consideramos, compartiendo la tesis del Dr. Julio González de que la Capital es un CONDOMINIO DE TODAS LA PROVINCIAS ARGENTINAS, donde su terreno; su ejido, es cedido por la provincia de Buenos Aires y todas las mejoras realizadas sea han hecho con fondos de las Rentas Generales de la Nación ; las provincias entonces, podrían exigirle la devolución de las mismas

El sentimiento que nos queda a los hombres del interior es que la capital ya no sería de todos los argentinos sino que los porteños nos estarían " prestando" un lugar para un gobierno que debiera ser de todos. .

Opino que las propuestas alternativas serían

a) Que quede como está.

c) Que el Congreso Nacional pueda emitir un voto de censura o promover juicio político al intendente.

d) Que el Congreso Nacional eleve una terna al Presidente para que este elija.

Por mi parte considero que podría autorizarse la Elección Directa del Intendente, pero sin modificar el ordenamiento jurídico vigente. Para ello no sería necesario modificar el Título Segundo, de la Segunda Parte introduciendo un nuevo art. 110 bis, bastaría la sola inclusión de un agregado en el Inc. 3 del art. 86, ya que el se refiere a las Atribuciones del Poder Ejecutivo.

Art. 86 El Presidente de la Nación tiene las siguientes atribuciones:

Inc.1:.....

Inc.2:.....

Inc.3:"Es el Jefe inmediato y local de la Capital de la Nación,(agregado), *no obstante el Intendente será elegido directamente por el pueblo.*"

CONTROL DE LA ADMINISTRACION PÚBLICA

LA AUDITORIA GENERAL DE LA NACION

Como integrante del Bloque de Convencionales de Cruzada Renovadora, quiero expresar en este tema, algo que es muy serio para el destino de todos los argentinos: LOS CONTROLES "NO" SERAN EFECTIVOS, y quien seguirá pagando los platos rotos será Sr. Presidente "El Pueblo de la Patria".

El hecho que la Auditoría General de la Nación sea un Organismo de Asistencia Técnica del Congreso de la Nación, con autonomía funcional, e integrado según lo determine una ley.....etc.....NO ME ASEGURA UN BUEN CONTROL, más bien lo diluye y lo esteriliza o si quieren, lo pone a disposición de la mayoría circunstancial.-

Quiero recordarles, que el Congreso dentro de un paquete de 150 medidas, el día 30/09/92, de apuro, en el último día de sesiones ordinarias, sancionó la Ley 24.156 llamada "*DE ADMINISTRACION FINANCIERA Y SISTEMAS DE CONTROL PUBLICO*"

NACIONAL" complementándola la Ley 23.696 de Reforma del Estado y la Ley 23.697 de Emergencia Económica.

Por la primera de las citadas (ley 24.156) se:

-BORRA del panorama institucional argentino la SIGEP y el TRIBUNAL DE CUENTAS

-LIMITAN las funciones de Control Interno de la Contaduría General de la Nación.

-CREAN dos Organismos nuevos de control del P.E.N. que son: 1) SIGENAP y 2) AUGENAC, esta última dependiente del Congreso Nacional....., que cada vez más Sr. Presidente, se diluye en sus controles.

No se puede negar entonces el consenso que existe en la Sociedad Argentina sobre la necesidad de un *cambio real* en el Sistema de Controles de la Administración Pública. Esta demanda fue y es una realidad que venimos avizorando desde hace ya más de quince años; cuando bajo el imperio de Martínez de Hoz y sus tristemente celebres "Chicago Boys", nos llevaron a un endeudamiento sin límites, impensado e innecesario para nuestra querida Patria. Esta es y fue tan grave que en la causa N° 14.467 que tramita en el Juzgado Federal N° 2 Secretaria N° 6 se cuestiona y acusa con pruebas verdaderamente sólidas a "toda la conducción económica desde 1976 a 1982 y sobre todo Sr. Presidente a quienes debían controlarlos, que a saber eran:

1) La S.I.G.E.P.

2) El Tribunal de Cuentas.-

3) Los Organismos Internos del P.E.N. y del Congreso Nacional.-

4) La Fiscalía Nacional de Investigaciones Administrativas.-

5) El Banco Central de la República Argentina, que utilizó discrecionalmente su poder, favoreciendo a unos Bancos en desmedro de otros que ... " no le eran adictos..." y ayudando a los que ahora vemos son sus socios.

Lo grave de todo esto Sr. Presidente, es que desde 1976 a 1983 pasamos de tener 6.700 Millones a 43.000 Millones de deuda externa; en el período 1983/1990 la misma ascendió a 64.000 Millones y en estos últimos años, nos dijeron que había que vender el Patrimonio del País para achicar la deuda y yo digo " malvender" por no decir regalar; ya que nos hemos quedado, se ha hipotecado el futuro de varias generaciones y *aun así* Sr. Presidente tenemos un deuda externa de 64.000 Millones.

Por si esto fuera poco hay un personaje rondando desde 1981/82 hasta la fecha, el ZAR de la Economía Argentina, en aquella época avalado por un usurpador como el Gral. Viola y hoy por nuestro querido SULTAN.

Yo pregunto Sr. Presidente: ¿Y LOS CONTROLES? ... *Bien, Gracias...!*

La Auditoría General de la Nación, *no decide, no acusa, no juzga;* simplemente "informa" al Honorable Congreso Nacional si las cuentas están "bien" o si están "mal" hechas de acuerdo con la medida de las Consultoras Internacionales .

¿PENSAMOS IMPEDIR QUE SIGAMOS ENDUEDANDONOS, CON LA "MODERNIZACION" DE LOS SISTEMAS DE CONTROL?

Digo Sr. Presidente que " ASI NO SIRVE". Este no es el camino para el bien del pueblo argentino. Atendiendo y priorizando la deuda externa, se olvida la deuda interna, no se puede ayudar luego a nuestros connacionales de los sectores del agro, las Pymes, las

economías regionales, etc.....-

ASI NO SR. PRESIDENTE.

EL CONTROL PROPUESTO NO SIRVE.

B A L L O T T A G E

Sr. Presidente con la inclusión de la institución del ""ballotage"" se está distorsionando la realidad, estamos..... FALSEANDO LA REALIDAD.-

LA MAYORIA ES SIEMPRE LA MITAD MAS UNO. Todo lo que la desvirtúe, es nada menos que " mentirle " a nuestros ciudadanos, a nuestros hijos, a nuestros alumnos.

....Que es esto de que "" con el 45% alcanza!! ¿Y el otro 55% *no existe??...*

....Que es esto de que con el 40% + el 10% de diferencia "alcanza"... ¿y el otro 60% *no existe??...* Que es esto Sr. Presidente sino Despreciar al pueblo?

Luego tampoco quieren que se diga que "esto" está hecho a medida del P.J. y de la U.C.R; representados hoy por el Dr. Menem y el Dr. Alfonsín.

El Gral. Perón. Sr. Presidente *siempre gano* con Mayoría Absoluta (es decir siempre con más de la mitad más uno); sino, recordemos a modo de ejemplo que la última vez ganó con el 63% del electorado. Y fíjese Ud. Sr. Presidente lo que es la coincidencia, porque este 63% es precisamente el mismo porcentaje que NO lo Voto al Dr. Menem.

El Pueblo Argentino, puede a veces, No estar seguro de Lo Que Quiere, pero ha demostrado que sabe perfectamente lo que no quiere...

Lo correcto del Ballotage, la idea fuerza, es que el cargo más importante de la Nación, del Estado, al que pueda aspirar un ciudadano es el que debe ser elegido por la mayoría absoluta. Esto es lo que le confiere el suficiente "poder" como para decidir y gobernar según los criterios del Bien Común.

Y sino veamos el colapso por el que atraviesa nuestro país...o acaso no es colapso Santiago del Estero; Tierra del Fuego; Jujuy; Catamarca; La Marcha Federal; los reclamos del campo; los Metalúrgicos, etc,etc,etc.....???

El Gral. Perón decía en su obra póstuma (1974): "" *Antes de crear un Proyecto de Gobierno, como aquí se intenta, hay que convenir Un Proyecto De Nación que pertenezca al País en su totalidad*""Estas mismas frases ya las había mencionado ante el Congreso y por los medios de comunicación a toda la Nación.

También reiteró la importancia de que *Un Movimiento Nacional* no pertenece a un partido político determinado y por tanto puede ser concretado por uno o por varios siempre y cuando lleven a cabo sus ideales .. Agregó también: " "El modelo argentino es el Principal elemento de juicio a ser considerado en cualquier Reforma Constitucional""!!! JA!!!! JA,

JA.-

Y por último termino recordando otra frase del Gral. Perón " El Siglo XXI nos encontrará libres o esclavos" y que quienes nos encontramos advirtiendo los errores de este proyecto, tendremos solamente el cargo de conciencia de no haber logrado convencer a quienes nos escuchan, pero tendremos la seguridad de dejar nuestro ejemplo de lucha a las generaciones futuras y nos encontraremos en el más allá con nuestros hijos UNIDOS en la irrenunciable idea de LIBERACION NACIONAL...

2

Solicitada por el señor convencional Alfonsín (pág. 2714 – 2735)

I. LA NECESIDAD DE LAS REFORMAS PROPUESTAS EN EL NUCLEO DE COINCIDENCIAS BASICAS:

I.1. Introducción:

A fines de 1985 el Gobierno de la Unión Cívica Radical creó el Consejo para la Consolidación de la Democracia, que fue un organismo asesor pluralista, con integrantes de distintos partidos políticos y de diversos sectores y disciplinas.

En mi carácter de Presidente de la Nación, le encomendé al Consejo la tarea de estudiar la conveniencia y el sentido de una eventual reforma constitucional, dejando bien en claro que los estudios sobre la reforma debían excluir terminantemente toda posibilidad de mi propia reelección. La conclusión a la que arribó dicho Consejo fue que era necesario reformar la Constitución para modificar el actual sistema presidencial de gobierno con el fin de desconcentrar el cúmulo de poderes del Presidente de la Nación.

A nuestro entender esta concentración de facultades distorsionó el sistema de separación de poderes, previsto originariamente por la propia Constitución, hasta tal punto que el sistema de gobierno argentino ha sido caracterizado como hiper-presidencialista.

El sentido de la reforma que en su momento propusimos tendía a la incorporación de instituciones de los sistemas parlamentarios, para atenuar los poderes del Presidente, y otorgarle al sistema político argentino una mayor flexibilidad para adecuarse a las cambiantes circunstancias que todo proceso de consolidación y transformación debe sobrellevar.

Se pretendía introducir reformas que hicieran mas fluidas las relaciones entre los poderes legislativos y ejecutivo, otorgándole al Congreso la posibilidad de contribuir a la formación del gobierno nacional. Otros aspectos de la reforma propuesta tendían al fortalecimiento del federalismo, a garantizar un Poder Judicial independiente, a la incorporación de mecanismos de democracia semi-directa, a separar la iglesia del Estado y a asegurar más eficientemente los derechos sociales consagrando, a la vez, la protección del medio ambiente y los derechos de los consumidores y usuarios de los servicios públicos.

Hoy estamos discutiendo en esta Convención Constituyente reformas a nuestra Carta Magna que coinciden sustancialmente con aquellas propuestas del Consejo para la Consolidación de la Democracia.

Para comprender el sentido de las reformas incluidas en el despacho de la mayoría de la Comisión de núcleo de coincidencias básicas, es necesario analizar los defectos del sistema de gobierno cuya transformación proponemos. Sólo teniendo en claro las falencias institucionales que la reforma propone solucionar, vamos a comprender el sentido y alcance del despacho que estamos defendiendo.

El sistema institucional argentino no ha brindado el marco adecuado para garantizar una democracia estable, que asegure la representatividad y el control efectivo del ejercicio del poder, y facilite la cooperación de sus fuerzas políticas para construir un destino común.

Muchas fueron las causas de nuestro fracaso en consolidar una democracia moderna y participativa. Una de las más graves radica en el diseño y la práctica institucional adoptadas, y en las reglas del juego político que nos hemos impuesto y que, pese a sus falencias, hasta el presente conservamos.

Nuestro sistema institucional presenta graves fallas que dificultan la consolidación de una democracia moderna. Dichas fallas afectan la legitimidad política de las decisiones de gobierno, la gobernabilidad del sistema, y el control del poder.

En particular, el sistema presidencial argentino ha concentrado enormes poderes y facultades en el Presidente de la Nación distorsionando el esquema de separación de poderes pensado por los constituyentes de 1853.

El equilibrio de poderes que consolidó nuestra práctica constitucional no es eficaz para evitar el ejercicio abusivo del poder, la corrupción, el avance del Poder Ejecutivo sobre los otros poderes del Estado, el avasallamiento del federalismo, etc. Estas falencias, sumadas a la rigidez del sistema y a una dinámica de interacción perversa, han atentado contra la gobernabilidad política en numerosas ocasiones, muchas de las cuales culminaron con la ruptura del orden democrático.

I.2. La Concentración de poderes en el Presidente:

El régimen político argentino se caracteriza por una fuerte concentración de poderes en la figura presidencial que deriva del texto constitucional y que la práctica política ha incrementado.

La Constitución de 1853/60 expresa este fuerte carácter presidencialista a través de un cúmulo de atribuciones presidenciales como la de nombrar a los miembros de gabinete sin necesidad de acuerdo del Congreso; la ausencia del mecanismo de censura del Congreso; la excesiva brevedad del período de sesiones ordinarias y la facultad exclusiva del Presidente para convocar y fijar la agenda de las sesiones extraordinarias del Congreso, así como la facultad de dictar el estado de sitio, con el consiguiente poder de detener a personas sin juicio

previo; etc.

A partir de 1990 el Poder Judicial ha facilitado esta expansión de los poderes del Presidente a través de la justificación creciente de la delegación de facultades del Poder Legislativo al Poder Ejecutivo y la admisión irrestricta del dictado de los decretos de necesidad y urgencia mediante los cuales ha ejercido amplias facultades legislativas.

Además el abuso indiscriminado de la doctrina de "las cuestiones políticas no justiciables" implicó la autolimitación de los tribunales para revisar la actuación del Presidente en situaciones tales como la declaración y aplicación del estado de sitio y la intervención federal.

Asimismo, el Poder Judicial alentó una desmedida competencia de los tribunales administrativos que dependen exclusivamente del Presidente como los tributarios, los militares y los policiales, habiéndose llegando a aceptar en determinado momento la atribución de facultades legislativas del jefe de policía.

Una serie de circunstancias fueron incrementando las facultades del Poder Ejecutivo en desmedro de los otros poderes. Los golpes de Estado que suprimían el Congreso, afectaban la estabilidad de los jueces, la autonomía de los gobiernos provinciales y municipales y la autonomía y autarquía de una serie de otros entes públicos como las universidades, provocando la mayor concentración de poderes en un dictador que seguía utilizando la figura presidencial. Estos superpoderes presidenciales, en muchos casos, no fueron limitados por los gobiernos constitucionales que los sucedieron.

El crecimiento de la administración pública aumentó el poder de la Presidencia al tener la facultad de hacer un gran número de designaciones en forma discrecional y de administrar cuantiosos recursos.

Por su parte, los otros poderes del Estado fueron perdiendo su peso relativo frente al Ejecutivo: el Congreso, por sus largos períodos de receso, la delegación de facultades, sus procedimientos lentos, etc. El Poder Judicial, en los últimos años, por la manipulación en la designación de los jueces por parte del Poder Ejecutivo y su mayoría adicta en el Senado. Dichos nombramientos le han restado independencia y han provocado un profundo deterioro en la imagen y confianza que los ciudadanos depositaban en la Justicia.

Finalmente, la incursión del Poder Ejecutivo en las esferas y competencias de los demás poderes del Estado Nacional fue acompañada por un avance del gobierno central sobre los gobiernos provinciales a través del recurso desmedido y a veces infundado de la intervención federal y del manejo de los recursos económicos. Este avance sobre las autonomías provinciales también fue una de las causas relevantes del incremento de poderes de la Presidencia de la Nación.

Esta ampliación de los poderes del Presidente no ha sido acompañada por los consiguientes controles de su ejercicio. Por el contrario, los diversos canales de control fueron socavados ya sea en las órbitas de los Poderes Judicial y Legislativo como en la misma esfera del Ejecutivo.

La concentración de funciones en el Presidente ha generado una fuerte personalización del sistema que le ha dado un carácter cesarista a la figura presidencial y que retroalimenta el avance del Poder Ejecutivo sobre los otros poderes. Este carácter cesarista está reforzado por una tradición caudillista y de fuertes liderazgos presidenciales.

La personalización del poder torna al sistema enormemente vulnerable, puesto que depende de las cualidades de la persona a cargo de la presidencia y, por lo tanto, de cualquier circunstancia que pueda afectarla, tales como problemas de salud, o bien su pérdida de prestigio o de consenso. Así, la estabilidad de las instituciones termina dependiendo, en última instancia, de la idoneidad, debilidad, popularidad, u otras características personales del Presidente.

Esta situación genera consecuencias indeseables: a) promueve situaciones en las cuales el Presidente se ve tentado de caer en abusos autoritarios, excediendo el marco de sus facultades para satisfacer distintas demandas; b) concentra las presiones sectoriales y populares sólo sobre la Presidencia de la Nación; c) permite, como sucede actualmente, que el Poder Ejecutivo malinterprete las facultades relativas a su función, excediéndolas permanentemente en los más diversos sentidos.

Además, el carácter cesarista de la institución presidencial suele limitar la posibilidad de realizar negociaciones con otras fuerzas políticas.

I. 3. Problemas de Gobernabilidad del Hiperpresidencialismo

El sistema presidencialista no presenta muchos ejemplos de estabilidad y gobernabilidad institucional. La experiencia comparada señala que la mayoría de los países del mundo en desarrollo que han adoptado el modelo presidencialista norteamericano han sido sumamente inestables.

Analizaremos algunos de estos defectos que afectan al sistema presidencialista argentino:

a) Rigidez y falta de mecanismos para superar situaciones de crisis:

La falta de flexibilidad del sistema presidencial argentino es notoria frente a situaciones de crisis políticas, tales como la pérdida de consenso del presidente y la consiguiente falta de apoyo legislativo a las políticas del gobierno; la muerte o la incapacidad de algunos de los actores políticos principales; la dificultad para la formación de acuerdos o coaliciones entre las distintas fuerzas políticas, etc.

La elección del presidente por un período fijo de seis años es una de las causas más graves de la rigidez del sistema. Tal como indica el profesor Juan Linz, el proceso político aparece dividido en períodos rígidos y discontinuos de tiempo, sin posibilidades de realizar ajustes intermedios cuando circunstancias políticas lo demanden.

Por otra parte, el hiper-presidencialismo argentino no ofrece válvulas de escape que permitan superar las situaciones de crisis ocasionadas por el desprestigio y la pérdida de popularidad del presidente. El juicio político no es un mecanismo eficaz porque se trata de una acusación por mal desempeño y no una censura política lisa y llana.

La poca representatividad y escaso poder de los ministros los invalida como eventuales fusibles cuya sustitución sea relevante para marcar un cambio de rumbo en la orientación del gobierno. Cada vez que en nuestro país se ha recurrido al cambio de ministros sólo se han conseguido alivios temporarios (menos significativos cuanto más se ha utilizado este recurso), pero finalmente la responsabilidad del Presidente ha seguido prevaleciendo. El descrédito que afecta a los ministros suele tener como último blanco a la persona del Presidente. Los ministros no tienen entidad suficiente para brindar protección a la figura presidencial y absorber los fracasos que van socavando su prestigio y confiabilidad.

Las situaciones de crisis pueden exigir válvulas de escape que permitan realizar cambios en actores políticos relevantes y en las políticas de gobierno, así como el castigo de quienes han cometido errores, sin que la estabilidad de las instituciones se vea afectada. Tal como veremos a continuación, el sistema presidencial engendra una dinámica de fuerte confrontación entre las fuerzas políticas que, sumada a la falta de válvulas de escape, puede promover el quiebre del orden institucional.

b) Juego de Suma Cero:

Nuestro sistema institucional combina un presidencialismo exacerbado, un alto grado de participación electoral, partidos disciplinados, régimen de representación proporcional, un federalismo débil y el control judicial de constitucionalidad. Esta combinación genera una aguda dinámica de confrontación entre los partidos. El proceso político se vuelve un "juego de suma cero" en el que todo lo que uno gana es a costa de lo que pierde otro.

Esta dinámica de interacción se traduce en un fuerte antagonismo entre los principales partidos políticos que se manifiesta tanto en campañas electorales extremadamente agresivas, como en la práctica política cotidiana. La confrontación potencia el conflicto político, los bloqueos entre los poderes del estado dominados por diferentes partidos y los intentos de desprestigiar la figura presidencial, dificulta el logro de acuerdos mínimos sobre cuestiones fundamentales. Los partidos en la oposición tienen poco que ganar aceptando cargos secundarios y apoyando las políticas del gobierno. Por eso tratan de bloquear y desgastar al Presidente para deteriorar su imagen y eventualmente sustituirlo en la próxima elección presidencial.

Esta dinámica de confrontación promueve bloqueos entre los poderes y dificulta la formación de acuerdos multipartidarios por lo cual se torna más difícil superar situaciones de crisis y garantizar la estabilidad del sistema.

c) El bloqueo entre los poderes del Estado:

El sistema institucional argentino presenta dos órganos independientes dotados ambos de legitimidad democrática: el Congreso y el Presidente. La rigidez del sistema, y la dinámica de confrontación entre los partidos políticos, sumado al hecho de que cada poder es soberano dentro de su esfera de competencias, ha promovido conflictos entre dichos poderes sin que el

sistema cuenta con un mecanismo institucional adecuado para resolverlos.

Cuando el Presidente no cuenta con una mayoría favorable en el Congreso, le puede resultar muy difícil tener apoyo para la sanción de las leyes necesarias para llevar a la práctica su programa de gobierno. La situación de bloqueo se produce por cuanto el Presidente se ve imposibilitado de obtener esa mayoría necesaria para desarrollar su programa, pero el Poder Legislativo tampoco puede implementar las leyes que sancione y ejecutar políticas de gobierno. Ante esta situación de empate y bloqueo entre los poderes, el sistema no prevé ninguna salida. En estos casos, el Presidente trata de superar estas situaciones abusando de sus poderes y excediéndose en sus facultades mediante el artificio de gobernar a través de decretos de necesidad y urgencia.

d) Dificultad para formar alianzas y coaliciones multipartidarias:

Las reglas de juego del presidencialismo determinan que el resultado de la elección presidencial establezca los ganadores y perdedores durante todo el mandato presidencial. En ese período difícilmente se forma algún tipo de alianza o acuerdo entre el gobierno y la principal oposición.

El antagonismo generado por la dinámica de juego de suma cero del sistema presidencial, hace que quienes debieran asumir el papel de líderes en la construcción de alianzas no tengan incentivos para formarlas. En primer lugar, ellos tratarán de no asumir los costos de un gobierno de coalición, especialmente si se tiene en cuenta que los posibles réditos serán atribuidos al Presidente. Si estos líderes tienen alguna expectativa de ganar la futura elección, rechazarán cualquier posibilidad de formar parte de un acuerdo o alianza. En efecto, la dinámica del sistema determina que la oposición estime conveniente la obstrucción de las políticas del Ejecutivo porque indefectiblemente va a tener que esperar hasta la finalización del mandato presidencial para poder acceder al gobierno.

Las dificultades para lograr la formación de coaliciones y acuerdos multipartidarios, son factores que deterioran más aún las posibilidades del sistema institucional para encarar las grandes transformaciones que nuestro país necesita. Es claro que las coaliciones son necesarias cuando el gobierno de un solo partido no tiene la fortaleza para llevar adelante ciertos cambios que requieren un fuerte consenso democrático, y cuando las presiones sectoriales exigen un amplio respaldo popular para concretarlas.

e) La concentración de presiones en el Poder Ejecutivo:

La personalización del poder y la concentración de facultades en el Presidente lo convierten en el foco principal de las presiones de los diversos sectores sociales.

La expansión de los poderes del Presidente sobre los demás centros de gobierno, no se ha visto acompañada por la posibilidad de oponer un poder real a los diferentes grupos de interés y corporaciones. Por el contrario, la concentración de poderes y funciones determina que las presiones y demandas sociales y sectoriales se concentren en la figura del Presidente.

Existen numerosos ejemplos en nuestra historia en los que quienes ocupaban el cargo presidencial quedaron sometidos a las presiones de diversas organizaciones corporativas, que

en muchos casos provocaron su caída.

Los grupos corporativos han aprovechado los flancos que el hiper-presidencialismo les deja para su conquista de privilegios. Resulta más fácil presionar a un órgano unipersonal que concentra todo el poder y que no está obligado a decidir mediante un proceso de deliberación pública ni rinde cuenta de forma inmediata de sus decisiones ante el electorado, que presionar a todo un cuerpo colegiado y deliberativo como el Congreso o descentralizado como el Poder Judicial.

Siempre es más complicado convencer a numerosos representantes, de diferentes partidos, que tienen que justificar públicamente su voto, en un ámbito donde las presiones de los distintos sectores corporativos compiten, y a veces se equilibran o neutralizan, que conquistar privilegios, regímenes de protección especial, subsidios, exenciones de diversa índole, etc. a través de presiones facciosas sobre un único centro de poder.

I. 4. El Presidencialismo sin mecanismos de control.

La concentración de facultades en la figura presidencial le ha permitido efectuar avances en todas las esferas de la vida institucional del país. Así, las atribuciones relativas al nombramiento de magistrados del Poder Judicial, el exagerado ejercicio de funciones jurisdiccionales, el avance sobre las facultades legislativas y los excesos en el ejercicio de su función reglamentaria, la designación de los directores de las empresas públicas, etc. han permitido que el Presidente tenga injerencia en la toma de decisiones de todos los ámbitos del quehacer político. Este cúmulo de poderes no ha sido acompañado por los correspondientes mecanismos de control que permitan encuadrar la actividad del Poder Ejecutivo. Por el contrario, el Presidente cuenta con un amplio margen de discrecionalidad en la toma de decisiones y en la ejecución de su plan de gobierno.

El sistema no ha contado con mecanismos idóneos para garantizar el equilibrio entre los poderes del Estado, y los pocos previstos han resultado ineficaces o fueron avasallados en la práctica. La concentración de poderes, sumada a la discrecionalidad y a la falta de mecanismos capaces de controlar el ejercicio del poder por parte del Presidente, facilita que este se aparte impunemente de los mandatos del electorado, socavando su propia legitimidad democrática.

El hiper-presidencialismo argentino es tanto causa como consecuencia de la falta de control y los abusos de poder. La concentración de funciones en el Poder Ejecutivo se ha traducido en designaciones arbitrarias de funcionarios; en abusos en los recursos al estado de sitio y la intervención federal en las provincias en desmedro del Poder Legislativo y de las autonomías provinciales; en la manipulación en la designación y traslado de magistrados del Poder Judicial atentando contra su independencia; en abusos de poder en el dictado de decretos de necesidad y urgencia y en la delegación legislativa; en el desmantelamiento de los mecanismos de control internos del Poder Ejecutivo y el avasallamiento del federalismo.

Las prácticas políticas hegemónicas han socavado la independencia y eficacia de los órganos y mecanismos de control. Bastan como muestras las que han tenido lugar durante este período de gobierno: la ampliación del número de miembros de la Corte Suprema de Justicia y la designación de una mayoría adicta al oficialismo; la sustitución forzada del

Procurador General de la Nación y la designación de su reemplazante sin el acuerdo del Senado; la supresión del Centro de Asuntos y Estudios Penales del Banco Central; la designación de Procuradores del Tesoro que desconocieron sus funciones mínimas de controlar; el decreto con el "cese por renuncia" forzosa de los integrantes del Tribunal de Cuentas, el sometimiento de la Inspección General de Justicia a los designios del gobierno; el desplazamiento incausado del Fiscal de Investigaciones Administrativas (pese a la opinión de la Comisión de Juicio Político de la Cámara de Diputados que había afirmado que el Fiscal designado con acuerdo del Senado sólo podía ser destituido a través del mecanismo del juicio político); la degradación de la Sindicatura General de las Empresas Públicas, ante las observaciones contra actos de gobierno y el proceso de privatizaciones.

I. 5. El déficit de legitimidad democrática del presidencialismo.

El valor moral de la democracia está dado por el hecho de ser una organización e institucionalización de la discusión pública y de la construcción de consenso, más confiable que cualquier otra para acceder a soluciones justas en materia de moralidad social. Las exigencias de este ideal democrático se satisfacen en la medida en que el procedimiento se aproxime lo más posible a una discusión y decisión racional, mayor cantidad de intereses estén representados en igualdad de condiciones, más libres sean los participantes para expresar y fundamentar sus posiciones, más se esfuercen las partes en justificar tales posiciones en principios generales, más directa sea la toma de decisiones y más amplio sea el consenso que se forma como resultado del proceso.

Probablemente no exista ningún sistema institucional que en la práctica satisfaga plenamente estos requisitos. Sin embargo, hay sistemas que los satisfacen más que otros. En el caso de nuestro sistema, existen varias fallas que lo alejan de este ideal, y que afectan su legitimidad democrática.

El sistema hiper-presidencialista de gobierno está lejos de promover un proceso de discusión pública abierta, libre, y basada en principios. Por el contrario, el sistema suele provocar la adopción de campañas electorales centradas en las características personales de los candidatos. Además, la necesidad de que los candidatos se dirijan a enormes sectores del electorado y convoquen a personas y grupos con intereses e ideas muchas veces contradictorias, hace que sus programas muestren escaso contenido ideológico, promesas vagas e invocaciones emotivas. Así, la discusión racional sobre los principios fundamentales de la organización social y política se torna cada vez más pobre.

El escenario se agravó, por cuanto el Congreso ha dejado de ser el ámbito de deliberación por excelencia. Los miembros del Ejecutivo no concurren con la periodicidad debida, o lo hacen con una actitud "imperial", y sin ánimo de discutir las políticas. De esta forma, el recinto del Congreso no es el foco del debate colectivo donde el oficialismo y la oposición pueden enfrentarse en igualdad de condiciones, sino que la discusión pública se traslada a los programas de televisión donde el Presidente hace breves y cortantes declaraciones y la oposición brinda respuestas aisladas.

I. 6. El carácter imperfecto de la representación:

El concepto de la representación tiene distintas facetas. Una sostiene que la

representación reproduce al conjunto social original es substituido por los representantes. Estos formarían un cuerpo que refleja en pequeño todos los matices ideológicos e intereses de la sociedad en sus aspectos relevantes. Esta noción "escapular de la representación" se materializa sobre todo en un Parlamento con representación proporcional. La otra noción es la de la representación como mandato y responsabilidad. Esta noción de mandato responsable alude a un grupo de ciudadanos que autoriza a un mandatario para que defienda ciertas ideas e intereses, y que resulta responsable ante ellos por una gestión contraria a tales ideas e intereses.

El sistema hiper-presidencial argentino presenta graves fallas a la hora de traducir estas dos nociones de representación a los órganos representativos. Con respecto a la noción de representación como reproducción, ella no puede ser aplicada pues el cargo presidencial no reproduce con todos sus matices las diversas opiniones, intereses e ideologías, muchas veces contrapuestas, de la sociedad; y el Poder Legislativo ocupa un rol secundario en gran parte de las decisiones.

En cuanto a la noción de la representación como mandato-responsable, pareciera que la concentración de poderes en un órgano unipersonal permite que los representados puedan identificar perfectamente al encargado de defender sus ideologías e intereses. Pero esta relación se torna totalmente confusa para el mandatario dado que se trata de todo el cuerpo electoral, lo que hace difícil identificar a quienes lo votaron, y en consecuencia qué ideas e intereses debe defender. Así, la responsabilidad del Presidente ante sus mandantes se vuelve ilusoria. Por otra parte, aquellos que votaron en contra del Presidente no tienen un canal por el cual sus ideas e intereses estén representados en el órgano que concentra los mayores poderes.

Así, la institución presidencial argentina se ha tornado gravemente deficiente en términos de representatividad en cualquiera de estas nociones, y atenta contra el ideal de democracia deliberativa que concibe a la representación como una delegación para continuar la discusión pública, que concluyó en la elección, de una forma más especializada.

II. LA SITUACION DEL PODER JUDICIAL

II.1. Introducción:

La existencia de un Poder Judicial idóneo e independiente es uno de los pilares de la democracia. Desde que el estado ha centralizado el uso de la fuerza son los tribunales quienes deben administrar la coacción para garantizar el cumplimiento de la ley y el derecho.

El rol del Poder Judicial en un estado democrático depende de los principios de la organización institucional de dicho estado. Así, en un sistema sin una constitución escrita, que los jueces deban controlar, el poder judicial solo le cabe interpretar el derecho de tal modo de dotar de previsibilidad y ejecutoriedad a las relaciones normativas. Para dicho sistema institucional, los jueces son únicamente compondores de conflictos sociales su tarea se limita a convertir normas jurídicas generales en particulares, y no pueden invalidar las decisiones tomadas por los organismos que representan a la voluntad popular.

Cuando la organización institucional de un país cuenta con una constitución rígida,

como en nuestra república, la interpretación de las leyes no es el único mandato que deben cumplir los jueces.

El principio rector del sistema en este caso no es solamente la regla de la mayoría sino la supremacía de la Constitución, y el rol del Poder Judicial no se limita a la interpretación del derecho vigente. Al existir una constitución como base normativa de un sistema legal, ella implica restricciones y límites a la voluntad mayoritaria. La Constitución aparece como una valla infranqueable que no puede ser sorteada. Y es el Poder Judicial es el último recurso para que la Constitución sea respetada.

El Poder Judicial controla, en última instancia, el efectivo cumplimiento de la Constitución por parte de los ciudadanos, y en especial, por parte de los otros poderes del estado. La idea de contar con un Poder Judicial independiente tiende a otorgarle el control constitucional a un poder distinto de los poderes políticos.

El desdoblamiento entre los controlantes y los controlados garantiza que se respeten los límites que la Constitución impone. En aquellos países en los que el Poder Judicial ha mantenido la plena vigencia de la Constitución han funcionado mejor los otros poderes.

En nuestro país, la deserción de la Corte Suprema de su deber de hacer cumplir la Constitución, contribuyó a desvirtuar los límites al poder y a permitir interpretaciones restrictivas de los derechos de los ciudadanos. Así se favoreció la consolidación de un tipo de democracia con altos problemas de legitimidad, control y gobernabilidad.

Más aún, el hiper-presidencialismo argentino, en buena medida, fue posible por la degradación del rol institucional del Poder Judicial.

Muchas son las razones que han producido la degradación del Poder Judicial. Algunas de ellas están vinculadas con lo que llamaremos "problemas de organización" de dicho poder establecidas en la misma Constitución. Otras, están vinculadas con lo que llamaremos "problemas de jurisdicción", es decir problemas originados en las decisiones que adoptaron las distintas Cortes Supremas respecto de muchos temas de primordial importancia institucional.

II. El sistema de designación de los jueces:

Entre los muchos sistemas posibles de designación de jueces, nuestra Constitución eligió uno el poder del Presidente y la posibilidad de influencia del Poder Ejecutivo en las decisiones judiciales.

El artículo 86 inciso 5 de nuestra Constitución introdujo modificaciones al sistema norteamericano que establece que el nombramiento de los jueces le corresponde al Presidente con "consejo y consentimiento del Senado" ("advice and consent"). En la práctica constitucional y política argentina, a diferencia de lo sucedido en la práctica constitucional norteamericana, el Presidente ha ejercido su facultad de designación de los jueces casi sin límite o control del Senado.

De todos modos y por desgracia para nuestras instituciones, a esta facultad presidencial deben agregarse otros factores que también contribuyeron enormemente a que el actual procedimiento de designación de jueces sea absolutamente inidóneo. En este sentido, las rupturas institucionales generaron gran inestabilidad entre los miembros del Poder Judicial, lo que brindó a los circunstanciales gobiernos la posibilidad de obtener jueces adictos.

Es importante señalar que el Senado demostró en los últimos años poca preocupación por la calidad técnica y moral de los jueces, siendo la manifestación más escandalosa de este hecho el acuerdo que la mayoría justicialista del Senado otorgó a cuatro ministros de la Corte Suprema, que se realizó sin debate y en un tiempo record en los anales de la República.

También tenemos que destacar que los ciudadanos no pudieron asumir la tarea de control de la idoneidad técnica y moral de los jueces, abdicada por el Senado, que en la década de 1860 dispuso que las sesiones de acuerdos fueran secretas.

II. 3. Problemas de jurisdicción:

La falta de independencia del máximo tribunal de la Nación contribuyó a consolidar las perniciosas prácticas que con esta reforma queremos superar.

La Corte Suprema de Justicia de la Nación convalidó un esquema en el que el Poder Ejecutivo asumía una función que la Constitución no le había otorgado. Diversos fallos elaboraron esta idea. Así en el caso "Martínez Casas" se sostuvo que el Poder Ejecutivo era un "órgano estatal predominante" (Fallos 248:462) y, en otros, que el Congreso es un cuerpo orgánicamente ineficaz para gobernar (Fallos 166:264).

Esta idea de la Corte Suprema, que de por sí debería haber causado la sorpresa y el rechazo de todos los que creen en el principio de la división de poderes, fue aplicada en muchas oportunidades más.

Por este camino el Poder Judicial llegó a otorgar plena validez a las normas emanadas de los gobiernos de facto. De esta manera, legitimó la posibilidad de que quien se hiciese con el Poder Ejecutivo mediante un golpe de estado pudiera arrogarse la facultad de dictar normas generales con pretensiones de legitimidad.

La Corte Suprema amplió hasta límites inaceptables la doctrina de las cuestiones políticas no justiciables.

Esta doctrina fue particularmente nociva cuando se aplicó a la no revisión de la razonabilidad de las medidas tomadas por el Gobierno Nacional al decretar la intervención federal a alguna provincia, o al establecer el estado de sitio.

Cuestiones como el régimen electoral, el juicio político o las elecciones provinciales fueron instancias en que la Corte Suprema consideró que no tenía atribuciones para evaluar la constitucionalidad de las acciones de los poderes constituidos.

Esta doctrina de las cuestiones políticas no puede entenderse como una deferencia a lo resuelto por los órganos representativos. Ello es así pues los jueces se han manifestado por la abstención aún en circunstancias en que las decisiones emanaban de gobiernos que en modo alguno podían considerarse representativos de la voluntad popular.

Otra manifestación de la idea que el Poder Ejecutivo es un órgano estatal predominante" ha sido la afirmación de que tiene amplias facultades reglamentarias.

Es claro que nuestra Constitución le ha otorgado al Presidente la facultad de reglamentar las leyes. Sin embargo, no ha contemplado expresamente la delegación legislativa, esto es, la facultad de que el Presidente dicte normas generales por delegación del Congreso de sus propias atribuciones. La razón es, el principio de división de poderes. Sin embargo, a pesar de la importancia de este principio, la Corte Suprema ha ido progresivamente permitiendo que el Poder Ejecutivo decida sobre cuestiones que son de clara competencia legislativa. Así lo estableció con toda claridad en el caso "De Angelis", en donde admitió la constitucionalidad de la ley de procedimiento tributario que delegaba en la Dirección General de Impositiva (organismo dependiente del Poder Ejecutivo) la facultad de dictar normas generales relativas a la recaudación fiscal. La actual Corte Suprema, por su parte, amplió más aún la validez constitucional de la delegación legislativa, al permitirle al Poder Ejecutivo el uso de atribuciones legislativas sin que el Congreso se las hubiera explícitamente delegado.

Por último, debe mencionarse la convalidación del abuso hasta límites impensados del ejercicio de competencias legislativas por parte del Poder Ejecutivo sin ley que lo convalide, alegando razones de "necesidad y urgencia". La Corte Suprema, en la composición que adoptó desde su ampliación de cinco a nueve miembros, nos provee de innumerables ejemplos, entre los cuales el caso "Peralta" sea tal vez el más importante. Allí la Corte Suprema extendió las atribuciones del Poder Ejecutivo considerando que, si el Congreso en ejercicio de las facultades constitucionales que le son propias no procedía a su derogación, era porque tácitamente los había aprobado. Se consolida así la idea de que existe un Poder sobre los otros, el Poder Ejecutivo como "órgano estatal predominante".

Así llegamos a la inédita situación actual de desprestigio e ineficacia del Poder Judicial, que ha declinado sus funciones de controlar el uso del poder por parte de los otros órganos del estado, y en especial del Poder Ejecutivo.

Las reformas propuestas en el despacho que estamos discutiendo, constituyen un paso imprescindible para revertir esta situación, equilibrando el poder para hacer posible un efectivo control del respeto a la Constitución que deben cumplir quienes tienen la responsabilidad del gobierno nacional. Un Poder Judicial independiente y jerarquizado será el guardián de la Constitución que nos garantice el respeto a nuestros derechos fundamentales.

III.3. LA SITUACION DEL PODER LEGISLATIVO:

El Poder Legislativo debe cumplir dos funciones en las democracias: a) diseñar y orientar las políticas, y b) controlar los otros poderes. En Argentina, el Congreso ha visto debilitada su capacidad para cumplir estas funciones.

La primera función de diseño de las políticas implica definir el marco dentro del que se debe realizar la acción de gobierno, determinando el alcance y equilibrio entre diversos derechos individuales que pueden estar en conflicto y los intereses de la comunidad, estableciendo los medios y mecanismos generales para satisfacer y promover esos derechos.

El carácter pluralista del Parlamento contribuye a que la orientación general de las políticas deba ser consensuada entre sectores con intereses e ideologías diferentes. El proceso de discusión debería retroalimentar el debate en el ámbito de la sociedad en general.

El Poder Legislativo argentino no satisface las exigencias requeridas para dar cumplimiento a esta función. En primer lugar, el Congreso ha dejado de ser el ámbito principal donde se localiza la discusión pública en el país. Su peso específico real no está definido solamente por los textos constitucionales. Hay una serie de circunstancias concernientes a la dinámica política que han determinado un desequilibrio de fuerzas del órgano legislativo vis a vis el órgano ejecutivo. La concentración de poderes en el Presidente tuvo como contracara el debilitamiento del Congreso, ya que mucho del poder que ganó el Presidente se lo extrajo al Congreso.

Las discusiones más importantes no se hacen en su ámbito ya que a través de una amplia delegación de facultades al Presidente, y la práctica abusiva de acudir a los decretos de necesidad y urgencia, el Poder Ejecutivo ha monopolizado el rol de proyectar las políticas públicas más relevantes. Además, el Presidente y sus Ministros han abandonado la práctica de ir espontáneamente a exponer la política del gobierno al Congreso, y las interpelaciones son poco frecuentes y no producen consecuencia alguna.

La otra función importante que debe cumplir el Poder Legislativo es la de controlar los actos de gobierno. Esta función hace que sea fundamental la presencia de la oposición en los cuerpos legislativos de las democracias pluralistas. Esta función de control que deben desempeñar los parlamentos comprende valoraciones de orden ético, de eficacia o competencia y de carácter político.

Los medios más usuales para el ejercicio de la función de control en las democracias modernas son las mociones de censura e interpelaciones a miembros del gobierno; las comisiones investigadoras con amplias facultades para el cometido de su función; las audiencias públicas con testimonios de sectores que puedan estar afectados por una u otra medida de gobierno; la acción de un comisionado parlamentario, defensor del pueblo u ombudsman nombrado por el Parlamento, entre otras.

El Congreso argentino no cumple con eficacia la función de control. No cuenta con posibilidades de hacer un uso efectivo de alguno de estos medios. La ampliación de facultades por parte del Poder Ejecutivo no se ha visto acompañada por la implementación de mejores instrumentos de control sino que, como hemos visto, la mayoría de los mecanismos existentes han sido socavados y debilitados. Cuestiones tales como el dictado del estado de sitio (la mayoría de las oportunidades en que se dictó, fue por decreto del Poder Ejecutivo); las intervenciones federales (la mayoría de las cuales también fue decididas por decreto del Poder Ejecutivo); y los decretos necesidad y urgencia y facultades delegadas, hicieron que el Presidente fuera desplazando al Congreso y adquiriendo por sí solo un enorme poder

discrecional frente a los ciudadanos, sin que se arbitraran mecanismos de control.

No existe una Comisión Parlamentaria que tenga representación equitativa de los distintos partidos y que actúe ante eventuales medidas de urgencia. Tampoco existen mecanismos ágiles para velar por la protección de los derechos individuales. Finalmente, el reciente copamiento de los órganos de control por parte del Ejecutivo hace más urgente que nunca modificaciones constitucionales que hagan que esos órganos dependan del Congreso, sin posibilidad de injerencia alguna del órgano controlado.

Uno de los rasgos más negativos del funcionamiento del Congreso, solamente justificado en la época de la sanción de la Constitución, es la exigüidad de su período de sesiones. La brevedad de este período también permitió el avance de los poderes del Presidente que tenía lugar durante el receso del Poder Legislativo.

Otro aspecto negativo es el hecho que en las sesiones extraordinarias sólo se puedan tratar las iniciativas del Poder Ejecutivo. Por último, la excesiva complejidad del procedimiento para la formación y sanción de leyes, más algunas prácticas parlamentarias adicionales, como el envío de los proyectos para su estudio a un excesivo número de comisionados, etc. son también causantes de un procedimiento pesado que contribuye a la irrelevancia del cuerpo legislativo.

Las reformas propuestas al Poder Legislativo en el despacho que estamos tratando convertirán al Congreso en el representante más efectivo de la voluntad popular. Para ello también serán necesarias acciones y actitudes positivas de congresistas y partidos políticos, así como la toma de conciencia y mayor participación de ciudadanos y asociaciones privadas.

No hay duda que la nueva Constitución traerá consigo la idea y la práctica de un Poder Legislativo revitalizado, más moderno, con mayores responsabilidades y atribuciones más importantes, que con toda seguridad redundarán en un sistema democrático donde un poder del estado pondrá mayores frenos al otro. El Poder Ejecutivo tendrá un contrapeso mayor que evitará su desborde, para beneficio del ejercicio efectivo de nuestros derechos y de las prácticas democráticas.

IV. ANALISIS Y SENTIDO DE LAS REFORMAS PROPUESTAS EN EL NUCLEO DE COINCIDENCIAS BASICAS.

IV.1 En la búsqueda de una nueva Constitución.

Explicamos que nuestro sistema institucional presenta graves fallas: concentración de poderes en el Presidente, legitimidad insuficiente, problemas de gobernabilidad, falta de controles. Las reformas propuestas en el despacho que estamos discutiendo tienden a revertir estos defectos.

Nuestro objetivo no se limita a mejorar la forma de gobierno. La reforma que estamos defendiendo, al corregir el modo en que el poder es ejercido y organizado, va sin dudas a contribuir a una más plena vigencia de los derechos constitucionales. Una forma de gobierno

más moderna y eficiente va a fortalecer los derechos individuales y sociales proporcionando un marco adecuado para su desarrollo.

Para desconcentrar los poderes del Presidente, el proyecto de reforma tiende a limitar la calidad y cantidad de sus competencias, distribuyéndolas o compartiéndolas con el Jefe de Gabinete de Ministros, el Congreso, y las nuevas instituciones que se incorporan a la Constitución.

En este sentido es importante hacer hincapié en los siguientes aspectos:

- (A) Se desconcentran sustancialmente los poderes del órgano ejecutivo creándose la figura de un Jefe de Gabinete de Ministros, con responsabilidad parlamentaria, el que estará a cargo de la administración general del país.
- (B) Se limitan las facultades del Presidente en relación con la designación de los Ministros de la Corte Suprema de los jueces de los tribunales inferiores.
- (C) Se limitan las facultades del Presidente para designar a los funcionarios a cargo de los organismos de control. Un miembro de la oposición encabezará la Auditoría General, dependiente del Congreso de la Nación.
- (D) Se regulan las facultades del Presidente de dictar decretos de necesidad y urgencia, y se limitan sus facultades legislativas producto de delegación parlamentaria.
- (E) Se le quita al Presidente la facultad de nombrar al Intendente de la Ciudad de Buenos Aires.
- (F) Se restringen las facultades presidenciales de intervenir a las provincias.

A nuestro entender, las reformas propuestas en el despacho que estamos discutiendo implican una verdadera alternativa modelo institucional caracterizado por el abuso de los decretos legislativos, la sumisión de la Justicia y la manipulación de los organismos de control. La nueva Constitución, sin duda alguna, profundizará la democracia, incorporando nuevas instituciones, mejores controles y ampliando la participación popular.

La atenuación del presidencialismo, objetivo principal de la reforma, se va lograr quitándole al Presidente la jefatura de la administración pública, la jefatura sobre la Capital Federal, y el manejo de las relaciones entre el Poder Ejecutivo y el Congreso, las que en el futuro van a quedar en manos del Jefe de Gabinete.

IV.2: El Jefe de Gabinete de Ministros:

La reforma propuesta incorpora la figura del Jefe de Gabinete de Ministros elegido por el Presidente y responsable políticamente ante el Congreso. Con esta institución se introduce una figura constitucional con las siguientes atribuciones:

1. Poderes de gobierno: Tiene a su cargo el despacho de los negocios de la Nación, ejerce la administración general del país y refrenda y legaliza, junto al ministro del ramo, los actos del Presidente por medio de su firma, sin cuyo requisito carecen de validez.

Hace recaudar las rentas de la Nación y ejecuta el presupuesto nacional. En este sentido, dirige la acción del gobierno en materia económica al determinar los mecanismos para la percepción de los impuestos y al llevar a cabo las obligaciones gubernamentales respecto de su inversión.

Efectúa los nombramientos de los empleados de la administración, excepto los que corresponden al presidente. En función de esta atribución, los subsecretarios y directores generales y demás funcionarios inferiores de todas las áreas del Poder Ejecutivo, serán designados en el futuro por el Jefe de Gabinete.

Coordina, prepara y convoca las reuniones de gabinete y las preside en ausencia del Presidente.

Ejerce las funciones y atribuciones que le delegue el Presidente.

Concurre a las sesiones del Congreso y participa en sus debates sin voto.

Presenta al Congreso una memoria detallada del estado de la Nación.

Produce los informes y explicaciones verbales o escritos que cualquiera de las Cámaras solicite al Poder Ejecutivo.

2. Facultades colegislativas: Previo tratamiento en acuerdo de gabinete y aprobación del Poder Ejecutivo, envía al Congreso los proyectos de ley de ministerios y de presupuesto nacional.

Dicta los actos y reglamentos necesarios para el ejercicio de sus atribuciones, refrenda los decretos reglamentarios de las leyes, los reglamentos de necesidad y urgencia en las materias permitidas, los reglamentos delegados, los decretos que dispongan la prórroga de sesiones del Congreso o la convocatoria a sesiones extraordinarias y los mensajes del Presidente que promuevan la iniciativa legislativa.

La incorporación de un jefe de gabinete de ministros contribuirá a solucionar los problemas de gobernabilidad a que hicimos referencia anteriormente. Ello es así porque será un herramienta útil para superar situaciones de bloqueos interpoderes, dando mayor sustento político a las instituciones democráticas y tendiendo a una resolución más racional de las tensiones políticas.

Cuando exista una situación de bloqueo entre el Presidente y el Congreso, el Jefe de Gabinete con responsabilidad parlamentaria será el puente a través del cual se podrá institucionalizar un gobierno de coalición, puesto que el Presidente va a estar obligado a negociar con la mayoría opositora del Congreso para ocupar dicho cargo para poder gobernar.

El Jefe de Gabinete incrementará la legitimidad y representatividad del Gobierno, al exigir que este cuente con un respaldo parlamentario. De la obligación de tener que concurrir en forma mensual al Congreso, para informar sobre la marcha del gobierno, surge claro que no es un mero funcionario administrativo y que se le otorgan importantes responsabilidades políticas.

La presencia periódica del Jefe de Gabinete en el Congreso, da raigambre constitucional a uno de los principios republicanos, como es el de informar acerca de los actos de gobierno. La escena política será indudablemente protagonizada por el Presidente y por su Jefe de Gabinete. Obviamente, esto dependerá, también, en gran medida, de la personalidad del ministro informante. Lo importante es que el nuevo texto normativo incluye esta posibilidad.

La figura del Jefe de Gabinete representa una verdadera transformación institucional. El poder político ya no se concentrará únicamente en el Presidente. La competencia política perderá su carácter de juego de suma cero, ya que los acuerdos y coaliciones darán mayor participación a los partidos que no controlan directamente el Ejecutivo. Los partidos que no accedan a la presidencia tendrán injerencia en la formación del gobierno a través de la posibilidad de votar una moción de censura para remover al Jefe de Gabinete. Esta injerencia parlamentaria en la formación del gobierno, puede culminar en la integración de estos grupos políticos, tradicionalmente opositores, a través de una acción política positiva.

La mera posibilidad de que disminuya la dinámica de confrontación limita el bloqueo interpoderes. Como ya mencionáramos, los bloqueos se dan si un partido opositor gana ambas Cámaras o una de ellas. Ello puesto que la dinámica de la competencia política imperante de "desgastar al adversario" lleva a que los rivales traten de obstaculizar su acción en forma permanente: los Congresistas intentan obstruir al Presidente y aumentar así sus propias chances de reemplazarlo, impidiendo, en general, la sanción de las iniciativas presidenciales. El Presidente, intenta desprestigiar al Congreso alegando su ineficacia y lentitud. Además de salvar el escollo del Congreso mediante el dictado de decretos de necesidad y urgencia.

En la nueva Constitución disminuirán los bloqueos ya que el Jefe de Gabinete es un nexo interpoderes que expresa el consenso entre los dos órganos elegidos por el pueblo. Si el gobierno no contara con respaldo parlamentario en ambas Cámaras, deberá co-gobernar con la mayoría legislativa, que en caso contrario podrá censurar a quien ocupa el cargo. Teniendo en cuenta el poder que al Jefe de Gabinete le otorga el refrendo de los actos del Presidente, a éste no le va a quedar otra salida que un gobierno de coalición. Si, en cambio, cuenta con respaldo legislativo podrá gobernar sin inconvenientes bajo el estricto control de la oposición. Lo que nunca podrá hacer es gobernar desde la excepcionalidad -como hasta ahora- atento que cualquiera de sus dos institutos (decretos de necesidad y urgencia y legislación delegada) requieren la aprobación del Congreso, donde la mayoría legislativa opositora de una de las Cámaras, hará sentir indudablemente su peso.

Como explicamos, en el hiper-presidencialismo es muy difícil lograr amplios consensos para superar situaciones de crisis. Ello puesto que nadie quiere integrar un gobierno donde los aciertos serán del Presidente y los errores de los miembros extrapartidarios de su gabinete. La nueva figura que estamos analizando rompe este círculo vicioso. En efecto, la oposición querrá el cargo y asumirá el compromiso con políticas específicas, ya que ello implica poderes sustanciales.

La creación del Jefe de Gabinete rompe el derrotero letal del presidencialismo latinoamericano, que podemos resumir en estos seis tiempos: a) derrota electoral parlamentaria del partido oficialista; b) pérdida de consenso del Presidente; c) confrontación interpartidaria; d) bloqueo institucional interpoderes; e) crisis y parálisis del sistema; f) caída del régimen. Actualmente, un Presidente que resulta vencido en las elecciones debe seguir, no obstante, al frente de la más alta magistratura constitucional. El Congreso no lo puede reemplazar ni tampoco ocupar su lugar. La figura del Jefe de Gabinete se introduce para cortar el círculo en el punto c) y evitar sus sucesivas consecuencias.

Bajo la nueva Constitución, en el caso de que acontezca una dura derrota electoral del partido oficialista, la oposición no tendrá necesidad de especular con el derrumbe a plazo del Jefe de Estado. No convendrá jugar a ganar "todo o nada". Por el contrario, podrá imponerle al Presidente un Jefe de Gabinete que, lo obligará a tomar decisiones basadas en vínculos cooperativos. De modo que se podrá dar la necesaria confrontación partidaria sin que genere la paralización de los poderes del Estado, ya que se elimina el incentivo que tenía el presidencialismo para la confrontación y la crisis y la caída de la democracia. La oposición deberá apostar a generar propuestas constructivas para sumar sus iniciativas a las propuestas del adversario político.

Esta mejora sustancial en la estabilidad del sistema, sin que haya actores institucionales comprometidos en el desgaste permanente de los otros, se traducirá en una mejora significativa de la otra variable de la gobernabilidad del sistema político: la eficacia de estos actores para llevar a cabo sus programas gubernamentales. No estando ocupados exclusivamente en golpear a su rival, las energías políticas podrán volcarse mejor al diseño de políticas, al fortalecimiento de la gestión estatal, y a dinamizar los organismos de control.

IV. 3. Otras limitaciones de facultades del Presidente:

El proyecto que estamos defendiendo restringe las siguientes facultades presidenciales:

1. Facultades reglamentarias: No podrán dictarse decretos de necesidad y urgencia que regulen materia penal, tributaria, electoral o el régimen de partidos políticos. Para cualquiera otra materia el Presidente deberá contar con el refrendo del Jefe de Gabinete y de los restantes ministros. Se prohíbe la delegación legislativa, salvo en materias determinadas de administración y de emergencia pública y con plazos fijados para su ejercicio. El Jefe de Gabinete debe refrendar los decretos delegados en las situaciones permitidas.

La limitación constitucional de los llamados decretos de necesidad y urgencia, de la delegación legislativa y de la promulgación parcial de leyes implica una restricción de los

poderes que el Presidente ha asumido en la práctica constitucional, avalado por el Poder Judicial y el Congreso.

En nuestro país existe una antigua tradición constitucional, ratificada por la jurisprudencia, que sostiene que el Presidente está facultado a dictar decretos legislativos fundados en la necesidad y urgencia. Más allá de nuestra opinión al respecto, los decretos de necesidad y urgencia han pasado a constituir actos conforme a derecho. Aún la doctrina más prudente y limitada en este sentido, avala la producción de los mismos, sujeta a una serie de restricciones.

La propuesta de reforma que estamos defendiendo sigue esta buena doctrina, pronunciándose a favor de una validez muy limitada de los mismos. En primer lugar se fija el principio general de que el Poder Ejecutivo en ningún caso, bajo pena de nulidad absoluta e insanable, podrá emitir disposiciones de carácter legislativo. La reforma restringe la sanción de decretos de necesidad y urgencia prohibiendo que puedan dictarse en materia penal, tributaria, electoral y de partidos políticos. En segundo lugar, limita expresamente su dictado a circunstancias excepcionales en las cuales no se puedan utilizar los trámites previstos por la Constitución para la sanción de leyes.

Estas circunstancias excepcionales están dadas por la existencia de una emergencia significativa y una necesidad súbita que imposibilite que los cometidos estatales se cumplan por los medios ordinarios del procedimiento legislativo. En este sentido, es obvio que, si dichas circunstancias excepcionales no existieron, los jueces deberán declarar la nulidad del decreto. En tercer lugar, se requiere el refrendo del Jefe de Gabinete, y de los demás ministros.

Finalmente, se constituye una Comisión Bicameral permanente, a la que se somete el decreto "para su consideración", la que deberá elevarlo al plenario de cada Cámara para su expreso tratamiento. Esto significa que el Congreso debe aprobarlos expresamente, no existiendo sanción ficta de los mismos. En otras palabras, se invierte completamente lo sostenido por la Corte en el caso "Peralta". La prohibición de la sanción ficta de leyes por parte del Congreso está expresamente prohibida en el nuevo artículo 71 bis que exige, en todos los casos, que la voluntad de las Cámaras se manifieste en forma expresa.

Este es, el exclusivo y único sentido en el que debe interpretarse el término "expreso tratamiento". El trámite y alcance de la intervención del Congreso será establecido por una ley, y dicha ley será inconstitucional si distorsiona el sentido de la cláusula constitucional que apunta a limitar la facultad de dictar decretos en materia legislativa y exigir una ratificación expresa del Congreso para que el decreto no pierda validez.

En cuanto a la legislación delegada, la propuesta de reforma recepta las tendencias más modernas. Hasta el presente, en nuestro ordenamiento constitucional habían influido los precedentes norteamericanos. Las reglas establecidas por la Corte Suprema fueron simples: el Congreso no puede delegar la función de legislar, pero si puede transferir poderes para "llenar los detalles" para lo cual debe establecer un "patrón inteligible".

Contrariamente, nuestra Corte nunca admitió la delegación propiamente dicha, sino que trató de fundarla en el art. 86 inc 2 de la Constitución, con lo cual los reglamentos

delegados no existirían en el derecho argentino, sino sólo los denominados ejecutivos (comúnmente conocidos como decretos reglamentarios). Sin embargo, nuestra Suprema Corte tomó de la jurisprudencia norteamericana la categoría de los reglamentos delegados, sosteniendo que su validez constitucional depende de dos restricciones básicas: están prohibidos en la zona de reserva del Poder Legislativo y la política legislativa debe estar claramente delineada por el Congreso.

En el proyecto que estamos defendiendo se adopta un esquema similar. Por un lado se prohíbe la delegación legislativa en todas las materias, excepto en aquellas que refieren a la Administración y las que surjan de alguna emergencia pública declarada. Al mismo tiempo, para que la legislación delegada sea válida, debe estar sujeta a un determinado período de tiempo (plazos fijados para su ejercicio). Asimismo, se exige que los decretos emanados del Poder Ejecutivo en ejercicio de estas atribuciones sean refrendados por el Jefe de Gabinete, quien deberá enviarlos a la Comisión Bicameral permanente, conforme el control de legalidad que ejerce el Congreso en relación a los decretos de necesidad y urgencia.

El nuevo orden constitucional también modifica algunas de las funciones colegislativas del Presidente. Se entendía que ellas son cuatro: iniciativa de ley; intervención en los debates del Congreso por medio de los ministros del ramo; veto parcial o total; y promulgación de la ley.

La primera de ellas ha sido limitada, ya que la comparte con el Jefe de Gabinete. Pero lo que generaba mayor discusión es la famosa facultad de vetar parte de una ley y promulgar el resto, también conocida como promulgación (o veto) parcial. Hasta el momento, la facultad de veto podía ser ejercida con bastante laxitud por el Presidente, alegando conveniencia general o inconstitucionalidad.

Para garantizar el adecuado equilibrio de poderes y el respeto de la representación democrática del Congreso, impidiendo maniobras abusivas del Poder Ejecutivo, muy habituales en los últimos años, el proyecto restringe esta capacidad de promulgar parcialmente los proyectos. En primer término, se deja sentado que los proyectos desechados parcialmente no podrán ser aprobados en la parte restante: ello significa que ante el veto parcial, el Poder Ejecutivo deberá reenviar al Congreso el proyecto de ley en su totalidad. En segundo lugar, se le otorga rango constitucional a la jurisprudencia citada: si el texto vetado constituyera una parte escindible del resto y la aprobación de este último no alterare el espíritu ni la unidad del proyecto sancionado por el Congreso, entonces puede promulgarse parcialmente la ley. Pero, en tercer lugar, para determinar la validez de esta promulgación parcial, se aplicará el procedimiento determinado para la aprobación de los decretos de necesidad y urgencia: ello significa que la última palabra acerca del acto del Poder Ejecutivo la tendrá el propio poder constitucional afectado, el Congreso.

IV.4. Fortalecimiento de los mecanismos de control:

El fortalecimiento de los mecanismos de control se da a través de los siguientes mecanismos:

1. Responsabilidad política del Jefe de Gabinete: El Jefe de Gabinete deberá concurrir mensualmente al Congreso, alternativamente a cada una de las

Cámaras, para informar sobre la marcha del gobierno, y podrá ser interpelado, a los efectos de una moción de censura, por el voto de la mayoría absoluta de los miembros de cualquiera de las cámaras, y ser removido por el voto de la mayoría absoluta de los miembros de cada una de las Cámaras.

2. Control externo de la administración pública a cargo de un organismo con autonomía funcional y dependencia del Congreso. La presidencia de dicho organismo estará a cargo de una persona propuesta por el principal partido de oposición.
3. Establecimiento del requisito del acuerdo del Senado para la designación de los funcionarios de los organismos estatales de control y regulación (por ejemplo, de los servicios públicos privatizados, de la Comisión Nacional de Defensa de la Competencia, de la Comisión Nacional de Valores, etc.) y del Banco Central.

IV.5. Fortalecimiento del Poder Judicial:

Sin un Poder Judicial independiente e idóneo resulta imposible controlar los actos de gobierno y garantizar los derechos de los habitantes.

Las reformas propuestas en el despacho que defendemos tienden a otorgarle independencia e idoneidad al Poder Judicial. Ello se consigue a través de la creación de un Consejo de la Magistratura que tiene a su cargo:

a) la selección de los jueces inferiores, elevando ternas de candidatos a ocupar las magistraturas judiciales federales, con excepción de los jueces de la Corte Suprema de Justicia. A tal efecto, procederá a seleccionarlos a través de concursos públicos. Una vez realizadas las propuestas de designación, el Presidente sólo podrá elegir de esas ternas conformadas por el Consejo, al candidato cuyo pliego elevará a consideración del Senado para someterlo a su aprobación, el que en sesión pública decidirá el nombramiento.

b) La administración del Poder Judicial, cuidando el buen uso de los recursos presupuestarios asignados al Poder Judicial y garantizando que los jueces se limiten exclusivamente a impartir justicia, y no a resolver cuestiones administrativas.

c) Es el titular de la potestad disciplinaria de los jueces y funcionarios y empleados judiciales, y deberá encargarse de la emisión de los reglamentos relacionados con la organización del Poder Judicial y todos aquellos que sean necesarios para asegurar la independencia de los jueces y la eficaz prestación del servicio de justicia.

d) Por último, decide la apertura del procedimiento de remoción de los magistrados que nomina.

La composición del Consejo de la Magistratura asegura un equilibrio entre la representación de los órganos políticos, de los jueces, de los abogados y de personalidades

académicas y científicas. La garantía de su independencia estará dada por la pluralidad de los miembros que compondrán el cuerpo y su renovación periódica. Todo ello conforme la forma y el número que establezca la ley.

La designación de los jueces de la Corte Suprema:

Los miembros de la Corte Suprema de Justicia serán designados por el Presidente con acuerdo de los dos tercios del Senado, en sesión pública convocada al efecto. De esta manera se va a garantizar la imparcialidad e idoneidad de los magistrados que accedan al máximo tribunal de la Nación.

A nuestro entender, esta es una de las modificaciones más trascendentes, ya que, excepto situaciones de mayoría abrumadora en favor de un partido político determinado, se requerirá la formación de un amplio consenso para obtener las nominaciones.

Así, la nueva Constitución se coloca entre las más modernas respecto al tema de la designación de los jueces de la Corte y del resto del Poder Judicial.

La remoción de los magistrados inferiores se hará por Tribunales de Enjuiciamiento especialmente constituidos al efecto. Este mecanismo ha dado buenos resultados en el derecho público provincial. El sistema de remoción actual, a través del mecanismo de juicio político, se ha mostrado incapaz de enjuiciar eficazmente la judicatura federal, como consecuencia de las exigencias mayoritarias que impiden abrir procesos contra magistrados vinculados estrechamente al poder de turno.

La formulación de la acusación por mal desempeño será atribución del Consejo de la Magistratura, un órgano que combina la dosis precisa de legitimidad democrática y de profesionalismo técnico, con lo que se generará un mecanismo de remoción de jueces imparcial, apropiado para la nueva legalidad que la nueva Constitución se propone inaugurar.

IV.6. Las reformas al Poder Legislativo.

Un aspecto que evitará la prevalencia y hegemonía del Presidente será la prolongación del período de sesiones del Congreso. La falta de funcionamiento del Congreso y el extenso período de receso han impactado negativamente en el equilibrio institucional de poderes de dos modos distintos: a) durante las sesiones extraordinarias, el temario a tratar por ambas Cámaras era impuesto por el Poder Ejecutivo, quedando cerrado el camino para cualquier iniciativa que quieran introducir los parlamentarios; y b) la proliferación de decretos de necesidad y urgencia, el uso de legislación delegada y las intervenciones federales por decreto.

En la nueva Constitución se amplía en cuatro meses el período ordinario de sesiones: en lugar del 1 de mayo al 30 de septiembre, será del 1 de marzo al 30 de noviembre.

El Congreso será fortalecido en su papel de contralor del Ejecutivo por el informe mensual que deberá dirigir a los parlamentarios el Jefe de Gabinete. Esta práctica devolverá al Congreso el papel central en la deliberación de las políticas y el control de los actos del Poder Ejecutivo. Esta presencia mensual obligatoria coloca al Parlamento en una situación inmejorable para ejercer su doble rol (deliberativo y controlador); coloca al Jefe de Gabinete en un pie de igualdad con los legisladores; y supera el tortuoso trámite de las interpelaciones ministeriales que han sido tan poco eficaces.

La posición que ocupa el Congreso en nuestro dispositivo constitucional también mejorará por la vía de la agilización del trámite parlamentario. Uno de los problemas que presenta el Congreso es la lentitud del procedimiento de sanción de leyes. La reforma propuesta permite la aprobación de leyes en general en el plenario y en particular en las comisiones. Al mismo tiempo, reduce las intervenciones posibles de las Cámaras a sólo tres. El nuevo procedimiento impide la revisión de la segunda cámara cuando una mayoría de dos tercios de los miembros de la Cámara de origen insistan en la redacción originaria. Asimismo, si las adiciones o correcciones formuladas por la Cámara revisora fueran aprobadas por una mayoría menor a los dos tercios de sus miembros, la Cámara de origen puede insistir con mayoría simple. De lo contrario, para insistir se requiere el voto de los dos tercios de sus miembros. De manera que las intervenciones posibles entre ambas Cámaras para la sanción de una ley, se reducen de cinco a tres.

La reforma establece importantes reformas al Senado. El objetivo es otorgarle mayor representatividad política, de forma tal que se convierta en el verdadero guardián de los intereses provinciales.

Para ello la reforma acorta a seis años el prolongado mandato de los senadores y establece su elección directa.

El viejo sistema, de elección indirecta por cada una de las legislaturas de provincia, posibilitaba componendas de todo tipo: elección de senadores naturales de la provincia pero que no viven en ella, la elección de senadores "a futuro". Asimismo se evita la posibilidad de que las legislaturas eligiesen senador a un representante del partido menos votado en la elección más reciente. Los problemas de la mediación imperfecta de las elecciones indirectas quedarán definitivamente solucionados.

Sin embargo, la reforma más importante al Senado es la incorporación de un tercer senador a partir de 1995. De acuerdo con el nuevo esquema, corresponderán dos senadores al partido político que obtenga mayor número de votos, y el restante al que lo siga en número de votos.

Esta reforma fomentará las alianzas y coaliciones para la elección de senadores y va a evitar que en el Senado se distorsione la representatividad democrática. Sin lugar a dudas, la reforma propuesta impedirá, que un partido consiga una representatividad en la cámara alta, que no se condice con la representatividad popular que tiene.

IV.7. Elección y mandato del Presidente de la Nación:

La reforma mejorará la legitimidad del sistema porque introduce la elección directa de los más importantes cargos del sistema constitucional argentino. El Presidente pasa a ser

elegido en forma directa, en vez de por un Colegio Electoral.

Se garantiza que el Presidente cuente con un importante apoyo popular, estableciendo su elección en doble vuelta o ballottage, cuando los candidatos no cuenten con un respaldo importante, o cuando la diferencia entre los principales competidores no sea relevante.

El ballottage sirve a dos propósitos: en primer lugar, es útil para desempatar preferencias políticas muy parejas, cuando ninguna de ellas alcanza la mayoría absoluta de los votos emitidos. En segundo lugar, permite que la ciudadanía exprese sus preferencias negativas respecto de algún candidato y que se formen amplias coaliciones, asegurando, a un grupo importante de electores, la elección del "segundo mejor", cuando su candidato pierda en la primera vuelta.

La regla para establecer quienes pueden participar de esta segunda elección es clara y bien ponderada. Si alguna fórmula obtuviera más del 45 % de los votos válidos afirmativamente emitidos, en virtud de haber alcanzado casi la mayoría absoluta de las preferencias positivas, no necesita para su proclamación de una segunda vuelta. Por iguales razones, y para limitar las preferencias negativas que se impongan desmedidamente sobre las positivas, se fijó que si una fórmula alcanza el 40 % de las adhesiones políticas en la primera vuelta, y obtuviera una diferencia mayor a diez puntos porcentuales, la segunda vuelta tampoco se llevará a cabo.

La segunda vuelta opera como un incentivo cooperativo entre las distintas fuerzas políticas, sobre todo para las mayoritarias, quienes deberán asumir compromisos con las minorías políticas afines, con el objeto de lograr consensos más amplios. En otras palabras, la llegada al poder presidencial implicará negociar el programa de gobierno con grupos políticos más reducidos, en ocasiones incorporándolos al gabinete o formando con ellos una coalición mayoritaria capaz de sostener al Jefe de Gabinete que elija el Presidente.

La reforma restringe la duración del mandato del Presidente a cuatro años con la posibilidad de ser reelegido por un sólo período más. Este punto constituye uno de los más serios problemas de la actual Constitución. El mandato otorgado al presidente es excesivamente prolongado. Frente a cambios en las preferencias y expectativas populares se afecta no sólo la estabilidad institucional, sino también la legitimidad de la investidura. Al no reflejar adecuadamente el consenso cambiante, las expectativas frustradas acerca del gobierno no recaen exclusivamente en el Presidente, sino que se trasladan al sistema democrático en su conjunto.

La posibilidad de que el actual Presidente pueda aspirar a un nuevo mandato, considerando al mandato vigente como un primer mandato, debe ser analizada en el contexto global de la reforma constitucional. El peligro de que se consolide una hegemonía antidemocrática ha sido superado por las importantes reformas al sistema de separación y equilibrio de poderes. La reelección del Presidente no genera peligro alguno en un contexto institucional en el que se pone fin a la democracia delegativa, se restablece el equilibrio de poderes, se amplía la legitimidad del sistema político, se mejora su gobernabilidad, se fortalece el federalismo, se desconcentran los poderes presidenciales, se asegura un Poder Judicial independiente y mecanismos de control del poder efectivos.

IV. 7. Autonomía de la ciudad de Buenos Aires, y elección directa de su Intendente.

La reforma asegura a la ciudad de Buenos Aires un régimen de gobierno autónomo, con facultades propias de legislación y jurisdicción, y un jefe de gobierno elegido directamente por el pueblo de la ciudad.

La decisión de otorgar plena autonomía a la Ciudad de Buenos Aires, constituye el epílogo de una vieja disputa que motivó graves enfrentamientos por largos años de la vida nacional.

Al sancionarse la constitución de 1853, sin la participación de la Provincia de Buenos Aires, se estableció en el artículo 3° que "Las autoridades del Gobierno Federal residen en la ciudad de Buenos Aires que se declara Capital de la Confederación por una ley especial". Este fue uno de los artículos cuya reforma exigió la Provincia para reincorporarse a la República en 1860, resultando modificado según la redacción que ha llegado hasta nuestros días, es decir sin incluir mención alguna sobre cual sería la ciudad capital, sino dejando irresuelta la cuestión hasta obtener el consentimiento del territorio a federalizarse.

Dadas las traumáticas experiencias pasadas, era un importante objetivo de los constituyentes de 1853/60 mantener el gobierno de la ciudad en manos de los órganos del gobierno federal. En aquel momento, resultaba impensable que las autoridades nacionales tuvieran asiento en un distrito cuyo gobierno pudiera serle hostil. De allí, las cláusulas que atribuyen al Poder Ejecutivo y al Congreso la jefatura administrativa y legislativa sobre la ciudad porteña (arts. 67 inc. 27 y 86 inc. 3).

Estas enconadas disputas forman parte del pasado. Hoy resulta impensable un conflicto de aquellas magnitudes entre los vecinos y autoridades de Buenos Aires y los funcionarios de la Nación.

La ciudad de Buenos Aires ha adquirido su propia identidad al margen de la provincia que la rodea. Ha crecido enormemente desde el punto de vista económico y demográfico, hasta convertirse en la más importante concentración urbana del país, con más de tres millones y medio de habitantes y siete millones de transeúntes permanentes. Hace muchos años que el gobierno por delegación que ejercen el Intendente y el Consejo Deliberante resultan totalmente insuficiente, no sólo desde el punto de vista de su efectividad, sino también de su legitimidad.

Las reivindicaciones localistas han perdido su vigencia, y las relaciones de cooperación para el bien del país priman por sobre otras consideraciones. Por lo tanto, ha llegado la hora de dar una solución a "la cuestión capital", contemplando las necesidades de profundizar la democracia y aumentar la eficacia de la gestión gubernamental. Es tiempo de devolver a los porteños sus derechos soberanos de elegir su forma de gobierno, conforme el art. 5° de la Constitución Nacional, de elegir a sus representantes y de controlar la gestión de sus asuntos cotidianos.

De acuerdo con la reforma, la ciudad de Buenos Aires seguirá siendo la Capital Federal de la República Argentina, ya que no se modifica el artículo 3° de la Carta Magna, y aún están vigentes la ley nacional que declara Capital de la República al municipio de la ciudad de Buenos Aires (21 de septiembre de 1880) y la ley de cesión del territorio hecha por

la Provincia de Buenos Aires el 26 de noviembre de 1880.

La ciudad de Buenos Aires adquirirá autonomía y el Congreso de la Nación convocará, en el plazo de 270 días, a los ciudadanos de la ciudad para que dicten el Estatuto Organizativo de sus instituciones. Es decir, para que dicten la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires, con plena autonomía legislativa y un poder judicial propio.

Teniendo en cuenta las especiales circunstancias históricas que se dieron en relación a la "cuestión de la capital federal", la ciudad de Buenos Aires no será una provincia en sentido estricto ni tampoco un municipio, sino una ciudad-estado autónoma, asiento del gobierno federal.

Se prevé un sistema de cooperación entre el gobierno de la ciudad y el gobierno nacional, por el cual, en tanto permanezca como asiento de los órganos del Gobierno Federal, se le obligue a garantizar dentro de su territorio el pleno ejercicio de los poderes que a ellos les confiere la Constitución Nacional, cooperando en todo lo que fuera menester para el cumplimiento de sus funciones. Todo esto será objeto de una ley.

V. CONCLUSION:

Es importante concluir indicando con claridad cual es nuestro objetivo y nuestra intención al incorporar a la Constitución las reformas previstas.

Sabemos que la Constitución no se limita a ser un mero texto, sino que implica una compleja práctica. Dentro de esa práctica constitucional tiene una significación especial la interpretación de la Constitución.

Dada la relevancia que tiene la intención del constituyente para interpretar la Constitución, queremos ser bien precisos en los objetivos que esta reforma persigue y en el sentido de las cláusulas que estamos reformando, de modo tal de constituir una fuente clara de interpretación.

En primer lugar, es nuestra intención principal atenuar el presidencialismo y desconcentrar las facultades del presidente. Por ello, cada vez que exista una duda acerca del alcance que haya que otorgarle a las cláusulas que estamos sancionando, la duda debe ser resuelta interpretando de la manera más restrictiva posible las facultades presidenciales.

En especial, deben interpretarse de forma restringida, y con el más cuidadoso escrutinio, las facultades del Poder Ejecutivo de dictar decretos de necesidad y urgencia, el ejercicio de las facultades de legislación delegada y la facultad para promulgar parcialmente las leyes.

Cuando exista alguna una duda interpretativa entre las facultades del Presidente y del Congreso, los jueces y demás intérpretes deberán darle prioridad a la solución que privilegia al Congreso. Ello puesto que la intención de estas reformas es fortalecer al Poder Legislativo, para establecer un nuevo equilibrio de poderes.

Cuando exista alguna duda respecto del alcance de la autonomía de la ciudad de

Buenos Aires, debe interpretarse que hemos reconocido al pueblo de la Ciudad de Buenos Aires la más amplia autonomía.

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

Se debe tener presente que nuestra intención al sancionar estas reformas tiende a evitar la degradación de la democracia y de las instituciones que ponía en peligro nuestra república.

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

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

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

Nos proponemos con estas reformas que la nueva Constitución promueva una práctica de gobierno mucho más acorde con las exigencias morales y políticas de la inmensa mayoría de los argentinos.

Dije muchas veces que la consolidación de una democracia moderna, solidaria y participativa exige la construcción de nuevas instituciones y de nuevos hábitos y prácticas políticas. Estoy convencido de que con esta reforma vamos a sentar las bases constitucionales que aseguren libertad para cada uno y justicia para todos.

Solicitada por la señora convencional Avelín de Ginestar (pág. 2735 – 2742)

I N F O R M E

1) Materia a dictaminar - Forma de votación.

Hoy esta Comisión denominada de "Coincidencias Básicas", creada por el Art. 43° del Reglamento Interno de esta Convención Constituyente, debe expedirse conforme el Art. 54° del mismo y producir su dictamen.

Obvio es decir que lo analizado durante los días de deliberación, no han sido los innumerables proyectos e iniciativas presentadas por los distintos sectores políticos aquí representados. Obvio, pero necesario es decir también que las deliberaciones se han circunscripto al proyecto de reforma de la Constitución Nacional, denominada Alasino - Alfonsín.

Y esto no es novedad; ni el proyecto es una novedad.

El proyecto solo representa la concreción formal y reglamentaria para viabilizar el tratamiento por la Comisión y luego por la Convención en pleno, del Pacto de Olivos.

Porque Sr. Presidente,; la historia se reitera, la letra se transcribe, los móviles son inamovibles, los Pactos se cumplen El Pacto de Olivos transcrito en la ley que declaro la ley de la Reforma N° 24.309, Art. 2°, fue trasladado, al proyecto de Reforma Justicialista - Radical (Alasino - Alfonsín) y ahora es sin modificaciones, salvo detalles de forma, el despacho de la mayoría que hoy se trata. Esta demás entonces afirmar que también será "transcripto" en la Comisión Redactora y luego de aprobarse sin modificación en el recinto (Art. 42°) será incorporado en la Constitución Nacional Reformada.

Podrá decirse que no hay "mordazas" porque se ha debatido y discutido, pero lo concreto es que no obstante haberse "deliberado" en el seno de la Comisión de Coincidencias Básicas, las críticas y aportes de los distintos sectores políticos ahí representados, como así también de sectores interesados que han hecho llegar sus sugerencias, sus preocupaciones y proposiciones; no han conmovido a los sectores pactistas. Nada se ha agregado o modificado a lo acordado en Olivos. Las razones no alcanzaron porque el mandato imperativo partidario era expreso: Cumplir el Pacto. Y para cumplirlo se deberá votar en bloque todo junto por si o por no.

No podemos desde la oposición a esta Reforma dejar de analizar con profundidad el sentido, fundamento y razón de ser de lo que significa y representa esta Convención Constituyente, esta Comisión de Coincidencias Básicas y fundamentalmente la función de los Convencionales que deben actuar en función de los intereses del conjunto del país y no por directivas partidarias.

2) *Atenuación del Sistema Presidencialista.*

a) Objetivo: Reforma para la Reelección

De manera tal Sr. Presidente que hoy, a casi 50 días del primer día de actividad de esta Convención, estoy mucho más convencida, diría mejor, persuadida, que tal como ha sido planteada esta Reforma, en modo alguno satisface las previsiones -en cuanto a oportunidad y necesidad- del art. 30° de nuestra Constitución.

Y digo que no satisface esas previsiones, por cuanto ahora, ya metida en el corazón mismo de la Reforma, cual es ser miembro con voz y voto en la Comisión de Coincidencias

Básicas que debía tratar el Núcleo, he podido comprobar que esta Reforma no era necesaria a los superiores intereses de la República y su historia.

Y precisamente porque no era necesaria, existían razones u obstáculo que remover: para las fuerzas del Justicialismo, hacerla parecer necesaria pactando con el Radicalismo ciertas cuestiones y para el Radicalismo, potenciar ciertas cuestiones como de urgente constitucionalización y todo arreglado. El resultado: es una Reforma que represento del modo siguiente: Imaginemos cualquier caricatura; la cabeza, su cerebro y el corazón es la Reección Presidencial del actual Presidente. La vestimenta y el ropaje son el resto de los puntos contenidos en el denominado Núcleo de Coincidencias Básicas, Art. 2º de la Ley 24.309

Y así. Como miembro de esa Comisión escuche atentamente la fundamentación dada por el miembro informante del Bloque Justicialista, cuando se refería al punto B) Reducción Mandato de Presidente y Vice-Presidente con reelección inmediata por un solo período. A quien se le escucho decir que "...las fuerzas mayoritarias acordaron una cuestión simple: que sea la soberanía popular la que resuelva el tema acerca de la valoración, acerca de los valores del gobierno en ejercicio....Que el pueblo renueve por un período solamente el mandato del presidente si así lo quiere....".

Se intentaba hacer una separación tajante: por un lado, las consideraciones técnico constitucionales deben estar a cargo de los Constituyentes.

En cambio las valoraciones ético políticas, a cargo del Pueblo -solamente -y para otra oportunidad.

Y acá Sr. Presidente esta el meollo de la cuestión:

Hemos llegado hasta aquí por la ambición y la aspiración reeleccionaria del actual presidente, si esto no hubiera existido no estaríamos sentados aquí como Convencionales para considerar esta Reforma de la Constitución.

Una sola explicación: La Reección es un tema obvio, vestido y disimulado con aquel ropaje. Quedaba sólo ensayar su fundamentación.

Pero, claro está, no se puede pretender fundamentar con perspectiva de éxito y que sirva como antecedente, para los doctrinarios que vendrán, cuando el propio informante utilizó en su fundamentación escasos minutos, siendo los fundamentos del proyecto.

Y lo que acabo de expresar para el tratamiento de la Reección, ciertamente tiene otra magnitud.

Pensemos por ejemplo que en Costa Rica, Colombia, México, no existe la posibilidad de repetir un turno en el poder.

O en Ecuador, Perú, Brasil, Uruguay, Chile, Venezuela, Bolivia y Paraguay, que admiten la reelección con un intervalo. EE.UU. es admitido por 4 años consecutivos por única vez la Constitución Provincial de la Rioja que establece la reelección indefinida y sin intervalo.

Para satisfacer inquietudes intelectuales, quienes propician la Reforma y la posibilidad de Reección, o quienes la permiten, podrían haberse detenido en hacer un minucioso y tal vez un tortuoso análisis de todos estos antecedentes para fundar su postura y ocupar carillas y mas carillas y hasta volúmenes de tratados doctrinarios con ése solo tema.

Y por que digo esto? La Reforma de la Constitución en cualquier País puede implicar un cambio del sistema político, puede ser hacia un sistema más republicano y democrático con una armonía y equilibrio entre los poderes, o bien tener un sentido inverso, en la dirección que alguno de los poderes ejerza preponderancia sobre los demás. De allí la importancia de su fundamentación necesaria y acabada. Pero en esta Reforma seguramente chocarían con una valla cual es el elemento axiológico y el elemento de la ética política

.Una Reforma no debe hacerse en provecho del mismo que la promueve, no puede ni debe haber Reforma a medida para el mismo gobernante que ha de presidirla.

El Objetivo Reeleccionista, único objetivo central de la Reforma, se lo instaló en el escenario de la política nacional y se lo impuso poco a poco, metro a metro, centímetro a centímetro, con métodos *"non sanctos"*. Había que lograr el consenso: tentar a la principal fuerza opositora con la concesión de un tercer Senador y; evitar el plebiscito anunciado y convocado por Decreto del Poder Ejecutivo Nacional; o bien quedar "afuera del protagonismo" por imperio de la curiosa interpretación que contenía aquel famoso proyecto, que entendía que bastaban los dos tercios de los miembros presentes en las Cámaras de Diputados y Senadores para aprobar la necesidad de la Reforma.

Finalmente el fruto, el consenso, que abarca los dos tercios del total de ambas Cámaras. El consenso así logrado es numéricamente indiscutible e incuestionable. Pero por aquella tremenda presión ejercida, el incumplimiento del trámite parlamentario ordinario previsto para la sanción de las leyes, tiene sus vicios, sus dudas. Así el propio documento elaborado por la comisión permanente de la Conferencia Episcopal Argentina (09-03-94) sobre la Reforma Constitucional expresa: tener sus: "...Reservas y dudas referidas, sobre todo al procedimiento seguido y exhortando a los responsables a actuar con transparencia y sentido del bien común...".Concordantemente con el comunicado de 02-12-93 que manifiesta:

"El país se encamina hacia una Reforma Constitucional según lo acordado por dirigentes de las fuerzas políticas mayoritarias. Todo acuerdo debería ser un paso adelante y significar entonces, de por sí, la obtención de un ambiente propicio para el debate provechoso de las cuestiones que hacen al bien común y a las exigencias de una autentica democracia".

"Exhortamos a los responsables de este proceso de Reforma a hacer transparente las intenciones, los motivos y los procedimientos para lograr que la Constitución que surja sea la expresión de un autentico pacto social. la habilidad política de los dirigentes tiene que ser avalada por su ejemplaridad ética, tanto más necesaria cuanto mayores son, para el país, las consecuencias de sus decisiones"

Pero lo cierto es que en ésta Reforma hay una inocultable certeza: **"REFORMA igual REELECCION"**. El resto, Sr. Presidente, la estructura del poder contenido en el Núcleo de Coincidencias Básicas no alcanza para explicar la necesidad de la Reforma.

Cuál es el problema concreto que la actual Constitución provocó para que su cambio o modificación se haya convertido en una necesidad vital del Estado Argentino? Nadie ha dado una respuesta. De modo tal, Sr. Presidente, que ante ese silencio toda Reforma debe apreciarse con carácter restrictivo y mucho más porque, como en nuestro caso, por la envergadura institucional que abarcan los temas propuestos, implicará modificar la base de la pirámide jurídica de más de 140 años de dictado de leyes, elaboración de doctrina y jurisprudencia para interpretar y fijar el verdadero sentido tenido en cuenta por los Constituyentes del 53.-

Pero lamentablemente ni de los fundamentos del proyecto de Reforma ni de los argumentos vertidos por el miembro informante surge una explicación Jurídico institucional que justifique la Reforma propuesta, mas bien pareciera ser que las razones o intereses políticos superan cualquier otro tipo de fundamentación. Así el Convencional informante propicia la posibilidad de reelección del actual Presidente fundándose exclusivamente en que la soberanía popular es quien resuelve el tema ,en claro olvido de la historia, de la tradición jurídico institucional del país y lo más grave aún del interés supremo de la Nación. En otras palabras, la Reforma, que permite la Reelección inmediata del Presidente de la Nación, tiene nombre y apellido, por eso algunos han denominado a este punto: el Núcleo del Núcleo.

Reforma para la Reección, no es serio Sr. presidente. La propia Constitución es reformista a través de su artículo 30 que prevé la posibilidad de su Reforma. Si la Constitución es reformista en su art. 30°, todos somos o debemos ser reformistas en potencia, pero "ASI NO, Sr Presidente, No al todo o nada, o tomamos todo o no tomamos nada". No a la Reforma por necesidad de uno y complacencia de otros, pensando para el "reparto de poder" de unos pocos, en olvido de la Constitución que contenga a todos los argentinos.

A estas y otras observaciones formuladas por otras fuerzas aquí representadas, se les contesta que el pacto representa más del sesenta por ciento de los votos emitidos, de modo que no discutamos más: el pueblo ya eligió.

La democracia futura no solo depende de la "ocasional" voluntad y decisión electoral, sino también de un buen diseño Constitucional para esta y las generaciones que vendrán.

La Democracia futura reclama que también los Convencionales hablemos y nos detengamos en los valores: sobre los valores de más o menos presidencialismo; de más o menos república; de más o menos federalismo, de más o menos división de poderes. Cuales valores están en juego?.

Las generaciones futuras no recordarán mal o bien al pueblo, al pueblo del 10 de abril que acá nos trajo. Las generaciones futuras recordarán mal o bien nuestros nombres y apellidos en esta Constituyente, según sea el aporte o la defensa de valores, que hacen a nuestra esencia e identidad histórica Constitucional.

Y por otro lado recordarán si esta Reforma les cambio sus vidas. Si la Constitución por sí sola no cambia la vida de nadie para mejor, cuidemos al menos que no sea para peor.

Entonces, Sr. Presidente, cuando hay que tratar si hay o no Atenuación del Sistema Presidencialista; conforme al proyecto de Reforma de la mayoría, incluyendo por otro lado, la facultad de dictar Decretos de Necesidad y Urgencia, la delegación legislativa, además de la Reección Presidencial, no habrá ciertamente menos presidencialismo. Por esos medios permitirá instaurar una hegemonía política en el país, al darle al actual Presidente la posibilidad de Gobernar durante diez (10) años seguidos, y a otros la posibilidad de Gobernar ocho (8) años seguidos. Acá el problema a resolver no es menos presidencialismo, sino menos hegemonía política, económica: De eso también debemos ocuparnos.

El Presidencialismo o Sistema Presidencial que la Constitución Argentina adopta para los argentinos, ciertamente previó un poder presidencial fuerte, mucho más fuerte que el que le sirvió de modelo, el de la Constitución de EE.UU., y ello atendiendo a las particulares circunstancias históricas vividas por nuestros pueblos.

Sin embargo, ese poder fuerte, se nos presenta acotado, limitado con dos objetivos fundamentales: el primero tendiente a resguardar al habitante; a los derechos del habitante y del ciudadano frente a los excesos del poder; el segundo, permitir la razonable oportunidad de alternancia en el poder a los distintos sectores de la sociedad.

Para lograr esos objetivos, la estructura de la Constitución tiene algunos pilares que consisten en "prohibiciones", la más importante de las cuales es la veda de la reelección inmediata, como compensación, en aras del equilibrio de ese fuerte poder que se le concede al Presidente. *Cuidado*, esto no significa '*proscripción*'.

El artículo 77° (Reelección con intervalo de un período) integrándolo con el art. 78° (El mandato del Presidente y Vice expira a los 6 años), constituye una prohibición al Poder Ejecutivo, al modo de garantía de seguridad, para impedir la tendencia a la concentración del Poder. El sistema presidencialista adoptado por la Constitución Nacional; al colocar al Ejecutivo en el centro del Poder, lo convierte en el más peligroso y proclive a degenerar en tiranía y así lo acredita la experiencia Latinoamericana.

Por eso los art. 29°, 95°, 77° y 78° de la Constitución Nacional contienen al Poder

Ejecutivo y resguardan la división de poderes o funciones propias de cada uno en el sistema Republicano de Gobierno.

La prohibición de Reelección presidencial inmediata: evita la perduración en el Poder, impide que desde la más alta Magistratura, se realicen campañas para influir en el proceso electoral de la propia Reelección, pero lo más importante es que permite la oxigenación purificadora del sistema, del Poder, y de los funcionarios que lo ejercen, al modo de mecanismo de autodefensa Republicana. El Presidente tiene que postergar su ambición por un período posterior al que ejerce. Así de simple. Así de saludable para la defensa de los *intereses* del país, por encima de los intereses del funcionario. Por eso esta prohibición debe interpretarse desde la óptica de los gobernados y no desde el interés personal del funcionario.

La sabiduría, basada en la experiencia nefasta de los países Latinoamericanos, fue la que inspiró al Constituyente de 1853, cuando aprobaron por unanimidad el art. 77° de la Constitución Nacional.

Con igual criterio Simón Bolívar decía: *"...Nada es tan peligroso, como dejar permanecer largo tiempo, a un sólo ciudadano en el Poder..."*.

También Lebenshon expresaba *"...Esta es la historia de los Presidentes latinoamericanos que convocaron a Asambleas Constituyentes con el propósito de modificar la Constitución a fin de posibilitar su reelecciones. El art. 77° de la Constitución es la garantía suprema de las libertades populares y la última valla contra la arbitrariedad..."*.

Perón en su discurso ante la asamblea legislativa (01 de mayo de 1948) decía: *"...Un punto resulta indudablemente crítico en la reforma que en el ambiente publico ha comenzado, es lo referente a la modificación del art. 77° a fin de que el Presidente pueda ser reelecto sin periodo intermedio. Mi opinión es contraria a tal reforma y creo que la prescripción existente es una de las más sabias y prudentes de cuantas establece nuestra Carta Magna..."*

El Dr. Pablo Ramella, en el prologo de su libro Reforma Constitucional, expresa. *"...se prohíbe absolutamente la Reelección del Presidente y Gobernadores de Provincia, como la Constitución de México. No hay hombres providenciales. Ya en algunas Provincias los gobernadores han llegado a la tercera elección. Además, ocurre que este tema, es el que impide la Reforma Constitucional. El que un ciudadano sea reelegido indefinidamente desalienta a los del mismo partido político porque les impide aspirar a llegar a obtener una alta investidura. El que está en el gobierno, debe tener la grandeza de alma de no aspirar a su reelección..."*

En síntesis, la prohibición de la reelección inmediata del Presidente, constituye una medida precautoria de técnica democrática y no una proscripción, como alegan las mayorías justicialistas y radicales para justificar la Reforma del artículo 77.-

Otra prohibición, referida a su relación con el Congreso Nacional, con el Poder Legislativo, a quien la Constitución le atribuye la potestad exclusiva para legislar.

Otra prohibición es que el Presidente se arrogue funciones judiciales (art. 95) y correlativamente establece un sistema que tiende a garantizar la independencia del Poder Judicial.

Por si esto fuera poco, establece además la asincronía de los mandatos legislativos (Diputados y Senadores) respecto del mandato del Presidente, como una valla y pauta para el equilibrio y la contención del poder.

Pero el nuevo diseño del sistema que propugna el Pacto, el proyecto del Pacto, atenta contra el equilibrio de los poderes. Más bien, incrementa o aumentan los poderes del Presidente como titular y cabeza de "uno" de los poderes, El Poder Ejecutivo.

Entonces de nada vale entretenerse y demorarse en considerar aisladamente, si la

creación del Jefe de Gabinete es factor de limitación o atenuación del poder presidencial, cuando es nombrado y removido por el propio presidente, su dependencia funcional y sus atribuciones duran hasta que el mismo presidente lo decida, atribuciones delegadas por el presidente, o ejercidas bajo la supervisión de este.

Es el sistema propuesto en su conjunto lo que hay que considerar, y lejos de atenuar, *aumentará* la gravitación y la cuota de poder que actualmente tiene el Presidente como órgano titular del Poder Ejecutivo Nacional.-

Las modificaciones propuestas, incluidas en el Núcleo de Coincidencias Básicas, lejos de atenuar el poder presidencial, lo fortalece y ensancha sus límites, sus potestades. Podrá ahora, dictar Decretos de Necesidad y Urgencia en materia laboral, previsional, procedimental, sobre Códigos de Fondo, Civil, Comercial, Aeronáutico, régimen de Aduanas, etc., dándole por vía constitucional la jerarquía de legislador habitual, siempre que invoque razones de necesidad y urgencia. Toda la legislación en sus manos, salvo materia penal, impositiva, electoral o de partidos políticos.

En cuanto al procedimiento que deberá observar el creador de la norma Decreto Ley institucionalizada, tal como esta previsto en el proyecto, por tener una redacción imprecisa, sin inclusión de plazos fatales de garantía a los administrados y de control para el Congreso, en muchos casos, estos Decretos terminarían en la Corte Suprema de Justicia.

Mientras tanto, el Decreto se firmó, es válido. Se publicó, es eficaz. Obligaré hasta tanto -juicio de por medio - el más alto Tribunal Federal no diga lo contrario.

Por si esto fuera poco, la Legislación Delegada incorpora un peligroso antecedente para el fortalecimiento del poder presidencial. Piénsese que por lo pronto, la práctica en sí, era ajena a la Constitución Nacional.

Ahora, no solo podrá ejercerla con limitaciones sino que se admite expresamente en la Constitución, la delegación de facultades del Congreso a favor del Poder Ejecutivo.-

El debilitamiento del principio de la división de poderes es inocultable. El Poder Legislativo queda cercenado y vacío de Poder

Se incluye, además, a favor del Presidente, la posibilidad de ejercer el poder de veto en forma parcial, y promulgar el resto de la norma siempre que no se altere el espíritu y la unidad del proyecto que sancionó el Congreso. Al respecto caben dos reflexiones: la primera es que se le quita al Congreso la posibilidad de revisar todo el conjunto del proyecto para insistir o no en su sanción. La segunda, referida a quien será el encargado de declarar que la aprobación parcial no altera el espíritu y la unidad del proyecto: lo hará el Presidente en sus fundamentos, por supuesto.

Por otra parte, si tal como está previsto en el art. 3º Inc. Ñ de la 24.309, se verifica la posibilidad de unificación de la iniciación de todos los mandatos electivos en una misma fecha, es decir elecciones simultáneas, las mismas otorgarán al Presidente un Congreso con mayoría de adictos.

Cada cuatro años se elegirán simultáneamente Presidente de la Nación, Senadores y la mitad de los Diputados Nacionales. Habría que sumar a esto, los Gobernadores, Legisladores provinciales, Intendentes, Concejales. El arrastre será imparable.

Sobre estos temas, el Convencional Natale, en diversos escritos ha advertido con extrema precisión sus efectos. La realidad social y política argentina nos enseña que más allá del bipartidismo, hoy añorado por los resultados del 10 de abril - existe y hay que respetar esa realidad que se da en el interior, donde existen fuerzas locales, expresiones locales, que son representativas de esos lugares, cuyo acceso al poder o a una cuota de poder, se resguarda con elecciones separadas de la elección presidencial. Esa es la realidad política que hoy observamos y es el pluralismo que como tantas veces, ha señalado rumbos en la historia de

nuestra patria. Respetemos esa historia.

Y ahora., Sr. Presidente ratificando la misma concepción decimos que el Senado es una institución Secular. Viene de siglos (antes de la era Cristiana). Fue concebido como un cuerpo de reflexión, de madurez, de equidad de conservar la identidad de cada pueblo. Además representa a las provincias en igualdad. Es la esencia del Federalismo.

Ahora la Constitución Nacional, ya no será ni representativa ni federal. Quedará la Republica?

Con esta Reforma, se afecta el funcionamiento del Congreso, al modificar la naturaleza del cuerpo se altera el equilibrio de poderes que es la esencia del sistema Republicano.

Se condena al Senado, a diez años de ridículo, en la transición desde 1995 al 2005 y luego se lo desnaturaliza.

Por todo lo expuesto se puede afirmar que el proyecto de la mayoría en modo alguno "fortalecerá al Congreso", como se pretende.

b) Fortalecimiento del Poder Legislativo: Este es uno de los propósitos invocados en los fundamentos del Proyecto de la mayoría. Conforme a todos los argumentos vertidos en el acápite anterior, queda demostrado que esta reforma producirá exactamente el efecto contrario. Se vacía de poder y de atribuciones propias, exclusivas y excluyentes del Poder Legislativo en favor del Poder Ejecutivo. Se destruye así la triada de poder. Brevitatis Causa, damos por reproducido lo expuesto en el punto 2) "a" del presente.

c) Independencia del Poder Judicial.: Es otro objetivo perseguido por el proyecto de reforma Justicialista-Radical., que entre los organismos que crea, figura el Consejo de la Magistratura.

Nadie de nosotros duda de la importancia y trascendencia que dentro del sistema Republicano de gobierno, tiene el nombramiento de los magistrados judiciales.

Y mucho menos dudan los administrados, nuestra comunidad, cuando observan que en las altas esferas del Poder Judicial Nacional, para nombrar a nuevos Ministros de Corte o Jueces inferiores, se pasa hoy por distintas etapas; presiones políticas inocultables, aprietes (entiéndase arduas negociaciones), amenazas de juicios políticos, etc. Todo esto en aras que cada una de las fuerzas políticas, tengan a sus hombres en la conformación del Poder Judicial.

Y nada de esto, conduce a algo bueno, si recordamos en particular los últimos acontecimientos vergonzantes ocurridos en el propio seno de la Corte Suprema de Justicia. Ello ocurre impunemente, a la luz del día, negociando nombres y apellidos. Es de preocuparse seriamente entonces por la creación de un procedimiento que asegure un tratamiento más ético, más objetivo, más científico, para que al fin los hombres y mujeres más probos sean los que decidan rectamente sobre los derechos, y juzguen las conductas de los argentinos.

Es por ello, que la institución " Consejo de la Magistratura", y su posibilidad de ser incorporada a nuestra Constitución, es un intento correcto de adoptar un régimen de selección de magistrados, acorde con las necesidades de justicia de nuestro país. Pero esta intención, tal como está redactada en el proyecto de mayoría, atenta contra un bien superior aún, cual es la propia independencia del Poder Judicial como pilar necesario en el régimen republicano

Los apartados 3 y 4, prevén como atribuciones de este Consejo de la Magistratura, la administración de los recursos, ejecución del presupuesto que la ley le asigne a la administración de justicia y la de ejercer facultades disciplinarias sobre los Magistrados.

Tales atribuciones, incluidas ya en la propia Constitución Nacional, norma de mayor jerarquía, implicará necesariamente crear un órgano extrapoder y dejar expuesto al propio

Poder Judicial a presiones o influencias externas que lamentablemente son difíciles de controlar, comprometiendo así las garantías, que están a cuidado y resguardo de ese mismo Poder Judicial. Atribuirle además facultades disciplinarias, cuando menos importará superposición con las que pueda ejercer el Poder Judicial, sobre sus jueces en ejercicio de sus atribuciones. En caso de colisión de derechos, el Consejo a crearse estaría amparado constitucionalmente. La dignidad de ese órgano, poder, juez o tribunal, estará entonces herida de muerte.

A estas consideraciones anteriores, hay que sumarle además la enorme incógnita que significa la previsión propuesta para su integración y representatividad. ¿Que equilibrio se persigue conformando este Consejo de la Magistratura, entre otros, con políticos resultantes de la elección popular? Esta redacción, imprecisa y poco clara, lleva implícita la intención de "politizar" también las decisiones de este órgano superior de poder.

Por lo expuesto, este Bloque de Convencionales no comparte el proyecto de la mayoría y rechaza en consecuencia su inclusión, en esta propuesta de reforma de la Constitución.

CONFESIONALIDAD DEL PRESIDENTE

También dentro del Núcleo de Coincidencias Básicas y como punto C), se propone eliminar el requisito de Confesionalidad para ser Presidente de la Nación, y en su consecuencia modificar los términos del juramento, art. 76° y 80°, respectivamente.

1. -Es difícil entender o saber cuáles habrán sido las razones, reales razones, por las que se propone esta modificación, que hace también a la esencia histórica de nuestro pueblo y además, obligarnos a votar por Sí o por No junto con los demás temas que integran el Núcleo Pese a los esfuerzos del miembro informante, no ha podido explicar ¿cuál es el verdadero motivo o problema que torna Necesario a la vida del pueblo argentino, a la marcha de sus instituciones, a la nueva ecuación de poder que proponen, el remover o quitar el requisito de pertenecer a la Comunión Católica Apostólica Romana al Presidente de la República.?

Lo cierto es que el motivo o problema no existe, simplemente no existe. No ha sido demostrado por quienes proponen la Reforma, ni en el Congreso Nacional, ni en esta Convención.

Y si el pueblo no lo ha reclamado, esta modificación es sólo una creación intelectual de dirigencias técnicas, que justifican su obra en una diversidad de antecedentes ajenos a nuestra historia, y a la propia espiritualidad del Pueblo argentino en su conjunto.

2.- El requisito de que el Presidente pertenezca a la Religión Católica Apostólica Romana fue aprobado por unanimidad por los Constituyentes de 1853. No obstante el despacho inicial no incluía dicho requisito, a propuesta del Sr.Lavaisse fue agregado en el texto, contando con el apoyo del Convencional Gorostiaga.

Resulta conveniente destacar que inicialmente no fue incluido precisamente por considerarlo una obviedad. Así Gorostiaga dijo: *"...Que no lo había creído necesario la Comisión de Negocios Constitucionales en razón de ser el País Católico Apostólico Romano en su mayoría, y ser por otra parte popular la elección de aquellos funcionarios, lo que nos daba bastante garantías de que no recayese en otro que en el que los pueblos encontrasen todas las condiciones necesarias para gobernar y entre ellas las de que profesase la religión del País..."*.

En igual sentido Campillo, Gutiérrez, Lavaisse: *"...Conviene más al país que el que le gobierne profese su misma religión..."*; Centeno: quien agregó que *"...Sino se admitiese la*

adhesión propuesta sería necesario cambiar hasta la fórmula del juramento...".

3.-Por otra parte se pretende ignorar la cultura fundante de nuestra identidad como país. Y el Presidente representa la identidad cultural de los argentinos. En ese espíritu es que se estableció el requisito de ser Católico a la máxima autoridad. Una exigencia excepcional para un cargo excepcional. Suprimir tal requisito lesiona la esencia nacional y fundacional de la República.

4.-José Manuel Estrada decía *"...que para apreciar el significado sustancial de las cláusulas Constitucionales, es necesario consultar la historia de cada Nación, Así el art. 76° consagra el rasgo más característico y permanente en toda la historia argentina: La fe Católica profesada públicamente por sus gobernantes por encima de banderías políticas. Entonces, es la piedra angular, la herencia tradicional que se debe preservar para las generaciones futuras..."*

5.- De modo tal, Sr. Presidente, que no puede utilizarse el Documento de la Comisión Episcopal Argentina para fundamentar la viabilidad de la Reforma del art. 76°, argumentando que la misma Iglesia no se opone. La verdad es que el documento no ha considerado el tema de la confesionalidad.. El Documento guardó silencio; no se expidió, que es muy distinto. Pero lo cierto es que por encima de esto, no puede desconocerse nuestra tradición, nuestra cultura, el sentir de nuestros ancestros, es decir la existencia innegable de estos valores o pilares que son nuestra raíz histórica, base de la historia institucional.

6.-Con el mismo criterio de respeto a la idiosincrasia e identidad, países, como Israel, Gran Bretaña, Suecia, Costa Rica establecen el requisito de la Confesionalidad para sus Gobernantes, lo que en modo alguno constituye una discriminación que pueda atentar contra el derecho a la igualdad, pues más bien son exigencias o requisitos para el acceso a una función pública o al derecho de participar en el Gobierno. Este requisito es del mismo tenor que otros tantos. Basta como ejemplo citar el requisito de ser nativo, o el de determinada edad.

7.-Por todo lo expuesto, desde mis profundas convicciones y los principios sustentados por el Partido que represento Cruzada Renovadora, estoy en contra de la eliminación del requisito de confesionalidad previsto por el actual art. 76°; por que responde a la convicción del pueblo argentino, a nuestra tradición, a nuestra cultura, al sentir de nuestros ancestros.

No se puede extraviar en el rumbo. Se debe ser prudente en los cambios, máxime cuando se trata de una esencia histórica fundacional de la Nación,.

Finalmente, Sr. Presidente, las generaciones futuras verán o analizarán a cada uno de nosotros los Constituyentes de 1994 por sus aportes o defensas a los valores o pilares de nuestra raíz histórica, alimentada por la costumbre y la tradición como complemento de la Constitución escrita.

Hoy más que nunca debe propiciarse o exaltarse los valores y los principios, y a una comunidad netamente religiosa como la nuestra debe reconocérsela especialmente en la ordenación jurídica. La eliminación del requisito confesional puede plantear en el futuro de nuestro país un problema religioso que jamás hemos tenido pues ante la fe siempre fuimos y somos un pueblo respetuoso. Por eso la expresa consagración Constitucional de la libertad religiosa, de profesar libremente su culto (art. 14)

Sr. Presidente tengo la sensación que así como el pueblo argentino no se ocupa de esta Reforma, no la siente como propia, cuando cada uno de nosotros vuelva a sus lugares de orígenes y esta Reforma se haya ya consumado, recién ahí comenzará el debate, el gran debate, en las escuelas primarias y secundarias, en las Universidades, en definitiva en el seno de las futuras generaciones. Este tema de eliminar el requisito de confesionalidad al

Presidente, no quedará definitivamente cerrado. El debate participativo no se hizo. El propio Congreso Nacional poco se ocupó de este tema al incluirlo en el Núcleo. Y finalmente, en la campaña política poco y nada se discutió con el nivel de prudencia para promover este cambio en el espíritu histórico que fue celosamente resguardado por los Constituyentes de 1853.

En nombre de la historia, de nuestros muertos, de nuestro Dios, del Dios invocado en el Preámbulo de la Constitución Nacional, como fuente de toda razón y justicia, queremos seguir manteniendo y preservando nuestra cultura común y fundante que nos convirtió en Nación.-

Conclusión:

1.- La Constitución Nacional que consolidó jurídicamente la Unidad Nacional es uno de los textos " al decir de Linares Quintana " Constitucionales Técnicamente más perfectos, políticamente más prudente, humanamente más generoso y socialmente más progresistas que ha concebido.

2.- La Constitución Nacional será reformada pero una Reforma "... No puede ser preparada ni votada por quienes esta en relación de dependencia de personas o fuerzas políticas más interesadas en sus propios designios personales o facciosos que en el bien de la Nación. Las Reformas impulsadas por esa clase de intereses subalternos son infortunadas para la Nación que debe soportarlas. Nada prueba de manera más concluyente esta observación que la historia Constitucional de la Repúblicas Sudamericanas.

(Bielsa, Derecho Constitucional Pág. 93)

3.- Desgraciadamente esta es la historia que hoy vivimos los argentinos con esta Reforma de la Constitución Nacional, que se basó en un acuerdo político pequeño, impulsado por intereses personales.

Esta Reforma no tiene la fuerza de las Provincias Argentinas, de los Pactos Preexistentes, ni el espíritu soberano de la Nación.

4.- Con la modificación a la Constitución Nacional se conducirá a la República hacia una hegemonía, transformando el sistema Presidencialista Argentino en un sistema hegemónico de Poder, vaciando de Poder al Congreso y sometiendo al Poder Político, al Poder Judicial.

5.- La Reforma "Encapsulada" en el Núcleo de Coincidencias Básicas que deberá ser votada en bloque por si o por no representa una lesión al espíritu de libertad con el que debe nacer una Reforma de la Constitución Nacional.

6.- Porqué esta Reforma no preserva nuestra identidad de pueblo creyente y la "...Constitución Nacional debe ser la raíz inviolable para el marco Jurídico, Moral, Espiritual, Ético y trascendente de la República. Es la República hecha ley por voluntad de todas las conciencias argentinas; no debe ser el resultado de un capricho o de un sector, o de una persona y más allá de una parcialidad de poder, por mayoritaria que sea.

Debe servir para la unidad fecunda y no para dividir, para enfrentar, para anarquizar... debe servir para la armonía sólida y jurídica en el largo camino de los tiempos y para volcar a través de ella la fuerza de la Nación, representada por todo el pueblo argentino..." *(Dr.*

Alfredo Avelín).

4

Solicitada por el señor convencional Bassani (pág.2742 – 2747)

**NUCLEO DE COINCIDENCIAS BASICAS
(ART. 2 DE LA LEY 24.309)**

Venimos a este debate que ya lleva un tiempo bastante prolongado de discusión y en el cual todas las bancadas representadas en esta Convención han puesto un especial énfasis en la elaboración de sus expresiones, ya que el eje central de la discusión es el Núcleo de Coincidencias Básicas, el reflejo del acuerdo logrado entre las dos fuerzas políticas mayoritarias y que ha sido consagrado en ley por el Congreso de la Nación, bajo el N° 24.309 la misma contiene una serie de normas a incorporarse a nuestra Constitución, y cuyo principal objetivo ha sido la introducción de reformas que tiendan a atemperar el sistema presidencialista que contiene la actual estructura de nuestro gobierno republicano, vigente desde 1853.

1- El primero de los puntos a discutir, es el Jefe de Gabinete de Ministros.

La inclusión de este nuevo funcionario en el corazón del Poder Ejecutivo generará una serie de consecuencias de importancia trascendente para la consolidación y desarrollo de nuestro sistema democrático.

En primer lugar, su inclusión implicará un acotamiento fundamental de las facultades del Presidente de la Nación, ya que se le otorga un conjunto de atribuciones antes ejercidas por el Presidente: como la jefatura de la administración general del país, la designación de los empleados de la administración, la convocatoria y preparación de las reuniones de gabinete, entre otros.

Asimismo, será un verdadero nexo entre el Poder Ejecutivo y el Congreso Nacional, al ser políticamente responsable ante este último.

Principios esenciales de nuestro sistema político, tales como la publicidad de los actos de gobierno, y el control del Congreso sobre los actos del Ejecutivo, han justificado la inclusión de la cláusula que obliga al Jefe de Gabinete a "concurrir al Congreso al menos una vez por mes, alternativamente a cada una de sus Cámaras para informar de la marcha del Gobierno".

Con esto, no solo estamos introduciendo una importante institución del derecho constitucional moderno en lo que hace a los sistemas de control recíproco entre los poderes del estado, sino que estamos incorporando una figura, que se constituirá en uno de los baluartes fundamentales del sistema democrático.

Los argentinos tenemos bastante experiencia acerca de las consecuencias nefastas que conllevan los procesos de desgaste de la figura presidencial. Muchas veces, estos procesos de desgaste han podido ser atemperados a través del reemplazo de algunos o todos los ministros del gabinete. Esto, sin embargo, no hacía más que poner en manos del Presidente toda la responsabilidad que trajeran aparejadas tanto los reemplazos que efectuara. Agotado este recurso, porque los fusibles ministeriales se terminaban, la contención de la crisis institucional pasaba por el reemplazo de quien asumía todo el poder político: en otras palabras, el recambio del propio Presidente. Por ello esta instancia es oportuna para

introducir esta figura, que en última instancia tiende al resguardo de la continuidad y gobernabilidad del sistema institucional, después de años de dictaduras que causaron las más aberrantes violaciones a los derechos de las personas que haya conocido nuestra historia.

En su actual configuración, el oficio presidencial concentra un cúmulo de facultades que muy difícilmente pueda asumir en forma satisfactoria. Carece de flexibilidad para adecuarse a situaciones de tensión y crisis graves; y no favorece una relación fluida y cooperativa con y el parlamento depositario, en definitiva, de la representación popular.

Por ello creemos fundamental introducir mecanismos a través de los cuales el Poder Ejecutivo pueda encontrar apoyo concreto en el poder que mayor representatividad contiene, el Congreso, donde se depositan manifestaciones de todo el espectro ideológico de la sociedad.

Hemos escuchado en este recinto, Sr. Presidente, críticas provenientes de ambos lados. La bancada del Frente Grande, ha planteado desde un lado, que coincidía mucho más con los objetivos planteados por el Consejo para la Consolidación de la Democracia, el que planteaba -según esta peculiar óptica- un sistema más parlamentario; y por el otro el Modín, para quien la inclusión de esta figura venía a desvirtuar el sistema tradicional de gobierno de los argentinos, presidencialista, como todos sabemos.

Sr. Presidente, las conclusiones del Consejo para la Consolidación de la Democracia nos han servido como principal fuente de inspiración para la elaboración de la propuesta respecto a esta figura del Jefe de Gabinete de Ministros. Queremos traer aquí una comparación sistemática del alcance que aquél proyecto le atribuía con el que le estamos dando en este proyecto incluido en el Núcleo de Coincidencia Básicas del art. 2 de la Ley 24.309.

En primer lugar, mientras hoy estamos tratando una figura que designamos "Jefe de Gabinete de Ministros", el Consejo lo denominaba "Jefe de Gabinete o Primer Ministro", abriendo la posibilidad de una identificación mayor con el parlamentarismo.

Respecto a su designación y remoción, estamos adoptando la forma propuesta por el Consejo: el Presidente sin necesidad de acuerdo previo del Congreso. Por otro lado, este también puede destituir al Jefe de Gabinete, siendo coincidente la mayoría absoluta en ambas propuestas. El dictamen del Consejo incluía una restricción adicional: la imposibilidad de dictar más de un voto de censura por año, lo mismo que en el caso de haberse dado en ese mismo año un voto de confianza.

En cuanto a las atribuciones que se le otorgan, en ambos esquemas institucionales, tiene a su cargo la administración general del país y la posibilidad de efectuar los nombramientos del personal de la administración que no correspondan al Presidente. En punto a esto, se diferencia en que en el proyecto del Consejo podía proponer las designaciones de Ministros, lo que no ha sido recogido en esta propuesta de reforma.

Mientras que en el dictamen de 1986, el Presidente podía dictar reglamentos de necesidad y urgencia sin límites de materia y sin refrendo ministerial, sometiéndolos en forma inmediata al Congreso, aquí, además de ello, le estamos introduciendo además de las limitaciones respecto a las materias, la necesidad del refrendo por parte del Jefe de Gabinete y los restantes Ministros y el previo análisis de una Comisión Bicameral Permanente.

En ambos casos, se le asigna el ejercicio de las funciones y atribuciones que le delegue el Presidente, la coordinación, preparación y convocatoria de las reuniones de gabinete, con la salvedad de que en el proyecto del Consejo era el Presidente de la Nación el que a su vez presidía el Consejo de Ministros.

En el proyecto que tratamos le estamos otorgando la facultad de hacer recaudar las rentas de la Nación y ejecutar la Ley de Presupuesto Nacional, cosa que no hacía el del Consejo. Como todos sabemos, hemos impuesto al Jefe de Gabinete la obligación de

concurrir periódicamente a rendir cuentas al Congreso, cosa que tampoco hacía el proyecto del Consejo para la Consolidación de la Democracia.

En definitiva, la riqueza del trabajo llevado adelante por el Consejo ha servido ampliamente para encontrar la solución más adecuada para ser llevada a nuestro texto constitucional. E incluso, creemos haber conseguido mejor adecuación a las necesidades actuales de nuestro sistema institucional.

Las críticas vertidas hacia esta incorporación, ya sea en el sentido de acercarla al parlamentarismo, o en el de no introducir modificaciones al actual sistema, lo que fundamentalmente hacen es poner en evidencia que el arco de opciones posibles para la adopción de mecanismos institucionales de este tipo es amplísimo.

Respecto a la crítica que se realiza en cuanto a que la implementación del Jefe de Gabinete quebraría la tradicional forma presidencialista de estructuración del Poder Ejecutivo que existe en nuestra Constitución Nacional, bueno es señalar que la doctrina argentina no es conteste en igualar esta forma de organización propia de los argentinos con el modelo norteamericano.

Matienzo, a principios de este siglo y Juan V. Solá más recientemente demuestran que el gabinete argentino no tiene por base al modelo constitucional norteamericano sino al francés, llegando a sostener el primero de los autores citados que el producto de esta simbiosis ha sido una especie particular y aún única entre el presidencialismo y el parlamentarismo que no se ha utilizado en todas sus ventajas por los operadores constitucionales de nuestro país.

Tendríamos en realidad, como dice Matienzo, "un barco a vapor que hemos utilizado a vela".

Sin embargo, y más allá de las discusiones meramente académicas, la reforma propuesta pretende lograr la implementación definitiva y sin posibles controversias de una figura que facilite la desconcentración de tareas que actualmente están en manos del Presidente de la República y que por otra parte flexibilice la tensión que la práctica argentina concentra excesivamente en cabeza del titular del Ejecutivo.

De lo que no dudamos, Sr. Presidente, es de la necesidad de incluir un mecanismo de mayor comunicación entre los poderes Legislativo y Ejecutivo. Ahora, de entre las múltiples opciones del derecho comparado hemos tenido que optar, evidentemente, por la inclusión de la figura que creemos más adecuada a nuestro sistema, que mejor se compatibiliza con el actual sistema presidencialista, pero que introduzca al mismo tiempo, una mayor injerencia de control y respaldo por parte del Poder Legislativo en la formulación de políticas públicas y el control de los actos de gobierno.

El sistema propuesto preserva características centrales del régimen presidencialista en cuanto el Presidente designa y puede remover a los miembros del gabinete, incluso al Jefe de Gabinete sin necesidad de intervención alguna por parte del parlamento, pero como forma de atemperar este sistema hasta hoy rígido, se incluye en el texto propuesto la responsabilidad del Jefe de Gabinete ante el Congreso, lo que tiene su expresión máxima en la posibilidad de éste de "interpelarlo a los efectos del tratamiento de una moción de censura, por el voto de la mayoría de cualquiera de las Cámaras, y de ser removido por el voto de la mayoría absoluta de los miembros de cada Cámara".

Sr. Presidente, el próximo arreglo institucional argentino hará que el ejercicio del poder político dependa de la composición del Congreso y es por ello que este recupera la centralidad que nunca debió perder. En efecto, si hay una mayoría parlamentaria del mismo color político que la del Presidente, es claro que el sistema funcionará "a la americana", pues por otros lados, el Congreso tendrá facultades decisivas en lo que concierne a la determinación y control de las políticas gubernamentales. Incluso, es probable que surja una

fuerte competencia por el espacio público entre el Presidente y su Jefe de Gabinete, quien mes a mes deberá defender la política del gobierno en la arena parlamentaria. Pero, si las preferencias políticas ciudadanas permiten formar una mayoría parlamentaria opositora al titular del Ejecutivo, es claro que el Presidente deberá cogobernar con esta mayoría opositora, siendo central la negociación en torno a quien ocupa la jefatura de gabinete dado los enormes poderes que tiene su firma (iniciativa legislativa, convocatoria a sesiones extraordinarias, legislación de emergencia y reglamentación de leyes). El sistema se hará muy parecido al francés. Creo que esta capacidad de adecuación a diferentes contextos políticos, es lo que permitirá su desarrollo y perduración en el tiempo, posibilitándonos a todos los argentinos, el vivir para siempre en democracia.

2- La cuestión bajo análisis la constituye el Punto b) del art. 2 de la Ley 24.309: la reducción del mandato del Presidente y del Vicepresidente de la Nación de seis a cuatro años, y la posibilidad de la reelección de los mismos por un período igual.

Tal como lo establece el texto del dictamen de la mayoría dado en la Comisión de Coincidencias Básicas "El Presidente y Vicepresidente duraran en sus funciones el termino de cuatro años y podrán ser reelegidos o sucederse recíprocamente por un solo período consecutivo. Si han sido reelectos o se han sucedido recíprocamente no pueden ser elegidos para ninguno de ambos cargos, sino con intervalo de un período".

El instituto de la reelección, Sr. Presidente, como todos aquí lo sabemos, no es en sí mismo un instituto calificable como bueno ni malo. Muchas de las constituciones modernas del mundo lo han incorporado, otorgando a sus jefes de gobierno, primeros ministros o presidentes, la posibilidad de ser reelegidos.

Esta corriente del derecho comparado a nivel mundial ha sido ampliamente recogida por las sucesivas reformas que han sido introducidas en la mayoría de las Constituciones Provinciales durante este último período democrático iniciado el 10 de diciembre de 1983, previendo la posibilidad de la reelección de sus gobernadores. En este sentido, y tan solo a manera de ejemplo, podemos citar a la Constitución de Catamarca (art.133); Córdoba (art. 136); La Rioja (art. 117); Tierra del Fuego (art. 126); Río Negro (art. 175), etc...

Como sabemos, también este instituto estaba previsto en el proyecto elaborado por el Consejo para la Consolidación de la Democracia. En aquél entonces, el actual Presidente de nuestro Bloque, quien se desempeñaba como Presidente de la Nación, se había autoexcluido de una eventual candidatura por considerar que no debía ser beneficiario de una reforma que desde su gobierno se estaba promoviendo. Pero aquella fue una actitud individual, una visión ética personal, que yo destaco del Dr. Alfonsín, pero que, naturalmente, la norma que se proponía no obligaba a que se autoexcluyera.

Sería muy engorroso traer aquí toda la legislación que existe a este respecto. Es evidente que el mundo jurídico, en este aspecto, se ha volcado a conceder la posibilidad de que los primeros mandatarios puedan gobernar por más de un período, aunque, bien cabe destacarlo, generalmente limitando la temporalidad del mandato a intervalos más breves, y a no más de dos.

La posibilidad de implementar políticas globales a largo plazo es evidente que se ve dificultada con el recorte de la posibilidad de continuarlas en un nuevo período. Pero esta posibilidad debe tener como reaseguro la garantía de que el gobernante se someterá necesariamente a un principio fundamental del sistema republicano tal como lo es, la temporalidad de los mandatos. Por ello es que la introducción de esta posibilidad de reelección tiene su correlato en el acotamiento a que solo lo sea por un período consecutivo más.

A esta consideración que hacemos en el nuevo texto propuesto respecto al principio

de la temporalidad, le incluimos la innovación del acortamiento del período de ejercicio de las facultades presidenciales de seis a cuatro años, con lo que, esta posibilidad de continuar en el ejercicio de la primera magistratura, se está extendiendo respecto a los actuales períodos constitucionales, tan solo en dos años.

Pero debemos dejar aclarado, Sr. Presidente, que aquí nadie le está dando o regalando un mandato más a nadie. En definitiva, lo que se está haciendo es abrir un camino jurídico, que podrá o no ser eventualmente utilizado por el Presidente Menem, en cuyo caso, el actual período que está cumpliendo le será considerado como primer período, por lo cual solo le cabe la posibilidad de ser elegido por un solo nuevo período. Este sistema está concebido para todos los Presidentes que de aquí en más pueda tener nuestro país, para que todos ellos tengan la posibilidad de ser reelegidos por una segunda vez en forma inmediata, a través de la que naturalmente es la única forma posible en nuestro sistema político, que es que quien tiene el ejercicio de la soberanía popular le conceda un nuevo mandato, que sea el pueblo de la Nación Argentina, a través de la expresión máxima de su soberanía, que es el ejercicio del voto en forma directa, tal como será establecido de aquí en adelante, le conceda esta oportunidad.

Los radicales creemos estar haciendo un importante aporte al sistema democrático con la inclusión de esta posibilidad de la reelección, que forma parte del denominado Núcleo de Coincidencia Básicas. Lo hacemos porque no le tenemos miedo a la reelección. El Radicalismo es una partido ya más que centenario, y que ha logrado mantenerse históricamente en base a esa aspiración de permanente representación del sentir del pueblo argentino.

Por eso el Radicalismo se cree un partido que se encuentra en las mejores condiciones para competir y triunfar en una elección. En 1995, la Unión Cívica Radical va a estar seguramente en condiciones de disputar el poder en la Argentina. Para ello, los radicales estamos trabajando permanentemente.

La situación política y económico-social por la que está atravesando el pueblo argentino representa un proceso que se viene agotando en sí mismo, y en este proceso, la posibilidad de la reelección del Presidente Menem es cada vez más remota. Allí, la U.C.R. tendrá a sus candidatos, para canalizar las necesidades y las expectativas de nuestro pueblo.

El complemento de esta posibilidad de reelección y del acortamiento del mandato presidencial es, Sr. Presidente, la instrumentación del voto directo. Voto directo que, demás está decirlo, es la expresión máxima de la soberanía del pueblo. "El pueblo no delibera ni gobierna sino por medio de sus representantes y autoridades" dice nuestra actual Constitución en su art. 22. No delibera ni gobierna, pero es el depositario de la soberanía, del imperium, que expresa en cada acto electoral como manifestación suprema de su superior voluntad por sobre la de las autoridades que él mismo designa para que lo gobierne, y que lo hacen en base a la legitimidad dada al poder que detentan, por el conjunto de la ciudadanía.

Lo anacrónico del modelo actual de elección de Presidente y Vice debe terminar so pena de que suceda respecto de la primera magistratura del Estado Argentino el bochornoso episodio del que pueden dar cuenta la experiencia de la Capital Federal y Corrientes.

Mendoza, Tucumán y ahora Corrientes han eliminado esta figura de sus constituciones y ahora le toca el turno a la nacional.

Además, resulta de suma importancia que el ciudadano que desempeña el cargo de Presidente, en cuanto jefe supremo de la Nación (art. 86° inciso 1°) surja fortalecido de dicha elección por el respaldo de una mayoría cualificada de votos, pero que a la vez no sea tan alta que acarree, en la práctica, males mayores que el procedimiento que se elimina.

3- Otro de los temas que está previsto, Sr. Presidente dentro del Núcleo de Coincidencia

Básicas es la elección de un tercer Senador y la elección directa de los mismos por el pueblo de sus respectivas provincias.

En este caso estamos generando dos hechos nuevos. El primero es que se ha cambiado la forma de elección de los Senadores. De ser electos por nueve años por las legislaturas provinciales, desde el dos mil uno en adelante va a ser electos por el voto directo del pueblo de sus provincias, y por una temporalidad del mandato de seis años.

A nadie le escapa que en el mundo de las comunicaciones, en el mundo moderno, un mandato de nueve años es un mandato demasiado largo, donde, en alguna medida, los propios Senadores perdían o pueden llegar a perder por efecto de la excesiva temporalidad, el contacto imprescindible con el pueblo de sus provincias, y nosotros creemos que acortarlo a seis años adecua la temporalidad de una forma que no afecta la esencia de su representatividad.

De esta manera, creemos que con este complejo conformado con la reducción del mandato y la elección directa, le estamos dando a los integrantes del Senado una mayor inmediatez con su pueblo representado, aportando a la jerarquización de los mismos, y en definitiva promoviendo el fortalecimiento de esta institución tan importante para el federalismo nacional.

Creemos también, que la elección directa de los Senadores genera una mayor transparencia en la designación de los mismos, a través del que consideramos, es el mejor sistema que le podemos dar para incorporarse a la Cámara Alta del Congreso de la Nación.

Nosotros hemos visto que han sucedido situaciones complejas en varias provincias argentinas: en Jujuy, en Catamarca, en Río Negro y en San Juan, que realmente aportan poco al proceso político argentino, y que terminan poniendo en duda la propia democracia representativa de las provincias en las que ocurren estas situaciones de poca transparencia en la designación de sus Senadores. Esto genera una gran preocupación no solo en el pueblo de las provincias respectivas, sino que preocupa a todo el pueblo de la Argentina en general.

Frente a esto nos parecía muy lógico cambiar la forma de elección de los Senadores y quizás, uno de los ejemplos más fuertes haya sido el caso del propio Colegio Electoral de la Capital Federal del año 1989 que ha tenido un desenlace lamentable para la ciudadanía capitalina, cuando se arrebató, insólitamente, la banca al candidato que mayor número de electores propios tenía en ese momento, que era el Dr. Fernando De La Rúa.

Por ello, también en este Núcleo de Coincidencias Básicas, es un tema a tratar la eliminación del Colegio Electoral. A partir de la sanción de esta propuesta, el Colegio Electoral pasará a ser una institución del pasado, de la historia, y que quizás tubo, como institución, su final a toda orquesta con los lamentables acontecimientos ocurridos en la provincia de Corrientes.

La eliminación de los Colegios Electorales es un tema que hará más transparente, más cristalina, y que propenderá al fortalecimiento de la democracia representativa a la cual todos queremos aportar.

Como consecuencia de la reforma que pretendemos introducir, en 1995 se elegirá el tercer Senador por cada provincia. En este caso deberá ser una elección indirecta, ya que era imposible hacerlo en la forma directa que todos hubiésemos querido, porque la propia Ley 24.309 nos remite a la forma de elección del art. 46, y a su vez, porque si aún la ley no lo hubiese hecho, hubiese sido muy difícil legislar esta situación a través de cláusulas transitorias en la Constitución. Cómo haríamos, Sr. Presidente, para elegir un Senador por cada provincia, que tendría que representar a las minorías, en muchas provincias argentinas que tienen dos Senadores cuyos mandatos vencen en el año 1998 y en el 2001, del mismo color político, y que tendrían que haber sido electos por la minoría en forma directa cuando quien, ganando la elección, no se llevaba el Senador. Era una forma realmente difícil de

elegir este Senador, por lo que en el art. 46, hemos encontrado la posibilidad de sortear esta transitoriedad, esta marcha hacia la elección directa, la reducción del mandato y la inclusión del tercer Senador, que es el objetivo de fondo de la reforma que se pretende introducir.

5

Solicitada por el señor convencional Berhongaray (pág. 2747 – 2755)

1º Texto: discurso pronunciado por el señor convencional Berhongaray el 21/12/93 en la Honorable Cámara de Diputados de la Nación con motivo del tratamiento parlamentario de lo que luego fuera la Ley 24.309 (Ley de Necesidad de la Reforma de la Constitución Nacional):

"Aspectos de la Reforma Constitucional"

INTRODUCCION

Sr. BERTHONGARAY. — Señor presidente, en nombre del bloque de la Unión Cívica Radical voy a tratar de complementar el informe que ya hiciera el señor diputado Hernández en el día de ayer, quién ha expuesto el pensamiento del radicalismo.

Es que hablar en nombre del radicalismo es un gran compromiso porque cada palabra que decimos está involucrando no sólo a quien la dice sino a muchos años de historia, y a muchos años de conducta y de lucha, y después de estas prolongadas sesiones, diría que a muchos años de templanza.

Parece que todo se mezcla en este fárrago de palabras. Los adjetivos más descalificantes pueden brotar de cualquier ciudadano porque la libertad se los permite, y nosotros los radicales, lo toleramos. Pero crean que nos duele escuchar estas palabras cuando estamos convencidos del esfuerzo y de la sinceridad de esta lucha que lleva el radicalismo durante más de cincuenta años, tratando de mejorar el marco institucional argentino.

Recién recordaba con un viejo amigo que allá por el año 1937, siendo presidente de nuestro partido el doctor Alvear, se incluyó en la plataforma la reforma de la Constitución, lo cual demuestra que no es circunstancial el espíritu reformista.

No pretendan deformar lo que son actitudes permanentes, porque quizás muchos de los que tienen esta vocación reformista, sin querer estarán exhibiendo sobre las bancas el lado oculto de cada una de sus conciencias. Y nosotros no somos jueces de conciencias, apenas somos ciudadanos de comportamiento.

Reitero que la Unión Cívica Radical viene empujando esta vocación reformista desde hace más de medio siglo, aunque es en los últimos años que se incrementó la necesidad de una debida adecuación entre las circunstancias que nos tocan vivir y el marco institucional que nos regula.

ANTECEDENTES

En el curso de este debate se recordó varias veces aquel trabajo serio que hombres serios hicieron en aquel Consejo para la Consolidación de la Democracia, cuyo primer dictamen fue allá por noviembre de 1986. Ya que hablamos de aquel Consejo, recordemos que estaba integrado por hombres como el doctor Oscar Albrieu; el doctor Ismael Amit, una gloria de la política de mi provincia al cual respeto y admiro; el doctor Carrió; el doctor

Guillermo Estévez Boero, a quien escuchamos ayer con mucha atención; el doctor Oliver; el doctor Taiana; el doctor Robledo; el doctor Alfredo Vítolo y algunos más, incluyendo al mismo doctor Favaloro, un hombre que provenía de otros sectores pero preocupado también por los temas de todos.

Ya que estamos hablando de aquella época y antes de que con el discurrir de las palabras pueda llegar a quedar en el olvido, voy a solicitar a la Presidencia que en su momento autorice la inserción en el Diario de Sesiones de una carta que el 13 de marzo de 1986 enviara el entonces presidente de la Nación, doctor Alfonsín, a este Consejo, donde dice textualmente: "Deseo adelantar mi convicción en el sentido de que esa iniciativa no debería incluir modificación alguna a la extensión y condiciones del mandato que el pueblo argentino me ha otorgado."

Es el deseo de este legislador que la misiva citada quede inserta dentro de los documentos parlamentarios, relativos a esta iniciativa, porque muchas veces han aparecido quienes han negado su autenticidad.

Después del primer dictamen del Consejo para la Consolidación de la Democracia, hubo otro. Fue en el año 1987. En ese momento era necesario atenuar el sistema presidencialista y logara un mayor equilibrio en el sistema institucional remozando algunas de sus instituciones, tal como ahora se propone en el proyecto que se encuentra a consideración del cuerpo.

El 22 de enero de 1988 -un año después- se reunieron los doctores Alfonsín y Cafiero y, en la misma línea de lo que hoy estamos analizando, expresaron sus coincidencias.

En una reunión que la Unión Cívica Radical celebró en la provincia de Córdoba el 18 de febrero de 1988, a través de una comisión que se había creado expresó la necesidad de impulsar la reforma de la Constitución, y si bien en aquel momento no se discutió la reelección presidencial, en honor a la verdad debo expresar que los elementos del Consejo para la Consolidación de la Democracia hablaban de reelección, y fueron transcritos en un documento que, entre otros, firmaron los señores Orgaz, Nino, Stubrin, Gil Lavedra, de la Rúa y Vanossi.

Hace muy poco tiempo, este bloque de diputados a través de un documento que publicó en todos los medios de comunicación bajo el título "Antes de que se tarde" decía que la Unión Cívica Radical había mantenido una misma posición en torno a una eventual enmienda de la Constitución, tanto cuando le tocó impulsar esa iniciativa desde el gobierno como ahora desde la oposición. La reforma que el país necesita será aquella que recupere los atributos republicanos, que despersonalice y desconcentre el poder del Ejecutivo. El documento continuaba afirmando que, antes de que sea tarde, era imprescindible reafirmar el consenso de los argentinos para poder cambiar lo que se estaba pergeñando en la otra Cámara y que era la antítesis de lo que la Unión Cívica Radical venía sosteniendo, luchando y defendiendo desde hacía más de medio siglo.

Logramos parar ese proyecto que en su momento fue calificado con un término injurioso que no he de repetir aquí por respeto no sólo a quienes lo votaron sino a los legisladores de cualquiera de las cámaras.

De todos modos, voy a expresar que era un proyecto altamente negativo para el desarrollo de las instituciones argentinas.

Defendemos el pacto suscrito, con orgullo y con total transparencia, y consideramos que no puede ser opacado -como alguien dijo- porque en una reunión reservada se sentaron algunas bases del proyecto que estamos tratando.

El contenido republicano de este pacto fue explicitado en todos los órganos de la Unión Cívica Radical. Primero fue considerado por el Comité Nacional; luego, el presidente del partido recorrió el país para hablar con todos los convencionales, autoridades provinciales y

legisladores. Finalmente, y por abrumadora mayoría, fue ratificado en la convención partidaria que se realizara en la provincia de La Pampa. Fue discutido -como debe ser- con vehemencia, firmeza y señalando las discrepancias tal como lo hicimos en el propio bloque.

En este extenso debate cada sector ha hecho escuchar su voz, que será el prelude de la campaña de constituyentes, durante la cual recorreremos hasta el último pueblo de nuestra República para que la gente opine y nos haga llegar sus sugerencias. Si está convencida de lo que nosotros sostenemos, nos votará y luego vendrá la Constituyente.

LA CONVENCION CONSTITUYENTE

No es cierto lo que lamentablemente se ha dicho en forma reiterada en el transcurso de este debate en el sentido de que se va a tratar de una Asamblea Constituyente de cartón, que se va a limitar a levantar la mano para convalidar lo que otros han resuelto. El diseño de este proyecto de ley que declara la necesidad de la reforma de la Constitución es muy claro.

Se habilitan para ser tratados veinticinco puntos y en eso la doctrina es absoluta y totalmente pacífica. El Congreso de la Nación, en ejercicio de facultades preconstituyentes, tiene la posibilidad de establecer cuáles serán los artículos a reformar, cuáles serán los límites de la reforma y cuáles el sentido, el alcance y la finalidad que se quiere dar a esta reforma, porque como bien se ha dicho -y en esto también es pacífica la doctrina- la Convención Constituyente no es soberana.

El tratamiento de los veinticinco puntos mencionados ha sido encarado de dos modos. Por un lado están los contenidos en el Núcleo de coincidencias básicas, que son aquellos en los que existe un acuerdo integral; pero no, como alguien dijo con mala intención, porque se trate de un problema "de toma y saca". Se trata de un acuerdo sistematizado, con pesos y contrapesos, que necesariamente tiene ser votado de una sola vez, porque de lo contrario, se estaría desvirtuando el sentido que este Congreso mayoritariamente quiere dar a esa Convención.

Se trata de un conjunto sistemático que afecta a los tres poderes, limita las facultades del Presidente, agiliza el poder parlamentario, dándole más facultades, y afirma la independencia del Poder Judicial. A la vez establece la necesidad de que existan órganos de control para garantizar el mejor funcionamiento...

Sr. POLINO. — ¿Me permite una interrupción, señor diputado, con la venia de la Presidencia?

Sr. BERHONGARAY. — Sí, señor diputado.

Sr. PRESIDENTE (Uzandizaga). — Para una interrupción tiene la palabra el señor diputado por la Capital.

(...)

Sr. BERHONGARAY.— Señor presidente; decía al comienzo de mi exposición que el contenido básico de este Acuerdo viene entroncado desde el año 1986 y recordé los nombres de algunos de quienes integraron aquel Consejo para la Consolidación de la Democracia. Luego rememoré todas las conversaciones y gestiones que llevaron a cabo hombres de nuestros partidos, y las que el presidente de la Unión Cívica Radical realizó con distintos sectores de la vida económica y social, que fueron aportando algunos temas. Si tuviéramos la oportunidad de hacer un detalle de los 25 puntos habilitados para la reforma, no sólo los contenidos en el núcleo de coincidencias básicas sino también aquellos a los que se refiere el

artículo 3° y que hemos dado en llamar temas sujetos a la controversia electoral, observaríamos que muchos de ellos fueron extraídos de documentos elaborados por varios partidos políticos con representación parlamentaria y de convencionales de nuestros propios partidos que nos hicieron llegar diferentes notas. Quizá alguien pueda llegar a decirnos que no existió un nivel de consulta general que todos hubiéramos querido; ello es probable. Pero tampoco podemos ubicarnos en el extremo de decir que es -como se ha manifestado- una obra de dos.

LOS TRATADOS INTERNACIONALES Y EL CONSTITUCIONALISMO SOCIAL

Antes de la interrupción solicitada trataba de introducirme en algunos de los temas que precisamente fueron criticados en varios discursos. Me refiero concretamente al apartado I del artículo 3°, denominado "Institutos para la integración y jerarquía de los tratados internacionales."

Quizá por no haber sido explicado debidamente este punto haya habido un poco de confusión, y por eso fue objeto de fuertes críticas. Ayer escuché decir a algunos señores diputados, y seguramente en el día de hoy lo habrán reiterado -no tuve oportunidad de escuchar todos los discursos- que este proyecto de reforma constitucional es anacrónico, antiguo y medieval y que tiene miedo de adentrarse en el tratamiento de los derechos civiles, económicos y sociales. En consecuencia, lo descalificaban al compararlo con constituciones como la de Nicaragua o Colombia, consideradas como expresiones del moderno constitucionalismo social. Yo escuchaba con mucha atención y sin solicitar ninguna interrupción, pero lamentaba no haber podido conversar antes con algunos de los diputados que formularon esas objeciones.

Nosotros, mediante la habilitación de ese tema, estamos diciendo ala Convención Constituyente que tiene que determinar cuál será el nivel y la jerarquía de los tratados internacionales dentro del ordenamiento jurídico argentino. Como ustedes saben, en este momento el constitucionalismo moderno está discutiendo fundamentalmente qué nivel de jerarquía ocupan los tratados internacionales. En nuestro sistema actual regido por los artículos 27 y 31 de la Constitución, tienen la misma jerarquía que las leyes.

En otros países este criterio ha sido superado y se ha establecido que los tratados internacionales tienen igual o superior jerarquía que cualquier norma constitucional. Así lo establece, por ejemplo, el artículo 95 de la constitución de España, el artículo 54 de la de Francia, el artículo 17 de la de Honduras y el artículo 50 de la de Austria.

Otra vertiente del constitucionalismo sostiene que los tratados internacionales tienen una categoría superior a las leyes pero inferior a la Constitución, tal como lo determinan el artículo 25 de la constitución alemana, el artículo 7° de la de Costa Rica, el artículo 37 de la de Luxemburgo y el artículo 144 de la de El Salvador.

Las cartas fundamentales que establecen que los tratados son iguales en jerarquía a las leyes son las viejas constituciones como las de Estados Unidos, Argentina y México.

En la República Argentina la Corte Suprema de Justicia produjo un fallo en el caso Eurnekian contra Sofovich, vinculado al derecho de réplica, en el que estableció que los tratados internacionales son superiores a las leyes pero inferiores a la Constitución. Es decir, que de algún modo la Corte pasó a la categoría inmediatamente superior en esta materia.

Este es un tema de fundamental importancia que habilitamos para que la Convención Constituyente determine el nivel que quiere dar a esta cuestión. Es decir que si así lo determina la Convención Constituyente, los tratados aprobados por leyes de este Congreso podrán tener la jerarquía que tienen en España, jerarquía un poco menor, como la que tienen

en Alemania, o seguir teniendo la actual, o sea, igual a las leyes.

En los tratados que hemos aprobado están contemplados todos los derechos: los sociales, los económicos, los políticos y los humanos. Entre ellos podemos nombrar la Convención de San José de Costa Rica, aprobada por la ley 23054; la Convención Interamericana sobre la Eliminación de toda forma de Discriminación contra la Mujer, aprobada por la ley 23719; la vieja ley 17723, que establece la eliminación de toda discriminación racial y los tratados contrarios al Apartheid contemplados por la ley 23221. Además del de San José de Costa Rica, que establece los derechos a la dignidad personal, la dignidad del hombre, la igualdad, la libertad, la intimidad personal, el honor, el nombre, los derechos de la familia, del niño y de las minorías y las garantías judiciales como el Hábeas Corpus y el amparo, están los otros grandes pactos sociales como el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas, que se refiere a los derechos vinculados con el nivel de vida, la igualdad, la salud, el trabajo, la libre asociación sindical, la huelga, la seguridad social, la familia, el niño y la cultura.

Esta cuestión queda habilitada para el debate en la Convención Constituyente, de manera que de la determinación de los señores convencionales surgirá el nivel de avance en el constitucionalismo social que quiere tener el pueblo argentino en esta instancia que está viviendo.

NUCLEO DE COINCIDENCIAS

El Jefe de Gabinete

Para tratar de explicitar cuáles son los elementos vinculados con este orden sistemático de pesos y contrapesos que hemos denominado núcleo de coincidencias -por eso y no por ninguna de esas descalificantes razones que han sido expuestas en este recinto- hemos determinado que deben ser votados en forma conjunta, de una sola vez, tal como ocurrió en 1866 con los dos artículos de la Constitución relacionados al tema aduanero. Eran dos artículos distintos; uno, el artículo 4º y el otro un inciso del artículo 67, pero se referían al mismo tema, estaban concatenados y por tal razón la votación fue única.

Decimos que en este núcleo se busca -ojalá lo hayamos logrado- establecer un sistema de compensación de poderes. La figura del jefe de gabinete tiene como objetivo atenuar el sesgo presidencialista. Se trata de un jefe de gabinete de ministros, instituto que estamos creando en virtud de esta reforma. Pero mientras algunos sostienen que es sólo un cartón o un disfraz, desde sectores del establishment se critica esta figura porque dicen que con ella se quitan demasiadas facultades al presidente. Así expresó no hace mucho uno de sus representantes en un programa televisivo, lo que dio origen a un alarmista informe de un miembro del Poder Ejecutivo que pensó que se estaba avanzando demasiado sobre las facultades del presidente.

Si tenemos en cuenta esta postura por un lado y por otro la de quienes sostienen que esta figura no tiene ninguna trascendencia ni importancia y es como si no existiera, vemos que nos critican tanto desde el presidencialismo como desde el parlamentarismo.

Se ha dicho que esto es menos que el presidencialismo atenuado de la Quinta República, como si alguien lo hubiera afirmado o puesto sobre el tapete. Además, las circunstancias son absolutamente distintas. La Quinta República venía de la Cuarta, que era parlamentarista y a partir de allí, se estableció un presidencialismo atenuado. Nosotros venimos de un sistema presidencialista más concentrado y nos dirigimos a otro atenuado. Por otra parte, nadie puede comparar circunstancias históricas, políticas y culturales que son absolutamente distintas.

Sr. PRESIDENTE (Usandizaga). — Debo informarle que sólo resta un minuto de su tiempo reglamentario, señor diputado.

Sr. BERTHONGARAY. — En tal caso, ruego a la Honorable Cámara me conceda una prórroga.

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

—Asentimiento.

Sr. PRESIDENTE (Usandizaga). — Continúa en uso de la palabra el señor diputado por La Pampa.

Sr. BERTHONGARAY. — Además de no ser de cartón ni un disfraz, el jefe de gabinete es una figura que realmente atenúa el fuerte presidencialismo argentino. Algunos sostienen que por el hecho de que el artículo 86 establece que el presidente es el responsable político, el que supervisa, el que nombra o remueve funcionarios -eventualmente el Congreso también puede removerlos, como todos sabemos, en circunstancias especiales-, la figura del jefe de gabinete se convierte prácticamente en nada. Pero eso es lo mismo que decir que en el actual sistema argentino los ministros no existen.

Quienes así opinan olvidan que precisamente si hay algo que distingue al sistema argentino del americano es la calidad y la categoría que nuestros constituyentes quisieron dar a nuestros ministros, que no son simples secretarios de Estado.

Sr. NATALE. — ¿Me permite una interrupción, señor diputado, con el permiso de la Presidencia? (...)

Sr. PRESIDENTE (Usandizaga). — Continúa en el uso de la palabra el señor diputado por La Pampa.

Sr. BERTHONGARAY. — Agradezco este concepto del señor diputado por Santa Fe. Tengo en mi poder un texto de José Nicolás Matienzo, referido precisamente a este tema del refrendo, que es un instituto que, como dice Matienzo en su libro *El gobierno representativo*, no viene del derecho americano sino en todo caso del derecho inglés o francés. "Es corriente en la República Argentina..." -dice Matienzo- "...profesar como principio de derecho constitucional el de que los ministros no forman parte del poder ejecutivo y son solamente secretarios suyos. Para justificar esta doctrina suele invocarse el ejemplo de los Estados Unidos, pretendiéndose que de allí copiaron nuestros constituyentes la organización del Poder Ejecutivo". El autor citado dice que esto es un error y agrega: "...la diferencia fundamental entre las instituciones argentinas y la de los Estados Unidos consiste en la organización de esa rama del gobierno, para la cual nosotros hemos adoptado de Inglaterra y Francia el régimen de los ministros responsables."

"en la República Argentina..." -abunda Matienzo- "...desde los primeros días de la independencia vemos aparecer a los ministros refrendando bajo su responsabilidad los actos del poder ejecutivo y asistiendo a los debates de las Cámaras. El derecho del Parlamento de llamar a su sala a los ministros para pedirles explicaciones fue consagrado, en la ley del 4 de febrero de 1814, por la famosa Asamblea General Constituyente que se instaló en 1813..."

Sabemos que la Asamblea de 1813 tuvo una fuerte influencia de las doctrinas francesas, más que de las americanas de entonces.

Es menester insistir en la importancia que tiene este tema del refrendo, quizás porque en todo este debate se ha soslayado lo que significa el refrendo de las instituciones argentinas. Dice Gustavo Adolfo Pelleriti en su libro *Las atribuciones del Ejecutivo y los ministros*: "Según Linares Quintana, históricamente el refrendo se vincula con una cuestión política de fondo: la limitación del poder del rey. Con fines semejantes se lo adoptó en nuestra Constitución, asociado a la responsabilidad de los ministros, para atenuar el personalismo presidencial". El sistema argentino consiste en rodear al presidente de consejeros responsables. Etimológicamente, refrendar es, según explica el mismo Pelleriti, autorizar un despacho u otro documento por medio de la firma de persona hábil para ello. Y Sarmiento García señala que la firma del ministro debajo de la del presidente quiere decir que certifica constituirse en responsable del acto, en cuanto a su legitimidad y constitucionalidad. Por supuesto que en el actual artículo 87 está establecida la figura del refrendo, que aparece en forma reiterada en el proyecto que estamos considerando.

Este jefe de gabinete de ministros -agrandado por algunos y devaluado por otros- tiene como una de sus principales atribuciones el estar a cargo de la administración general del país. Esta era una de las facultades que el artículo 86 otorgaba al presidente de la Nación.

Ahora, la administración general del país estará a cargo del jefe del gabinete, pero no por delegación, sino por una decisión constitucional, si así lo determinase la convención. ¿Qué significa ello? Quiere decir que tendrá en sus manos la inmensa mayoría de los actos que hoy ejecuta el Poder Ejecutivo, salvo los de gobierno y los que atañen al ejercicio del poder.

Se encargará de todo lo que se llama administrar; hará recaudar las rentas de la Nación y ejecutar la ley del presupuesto nacional. Este punto ha provocado el temor de algunas personas, quienes pensaron que el jefe de gabinete iba a reemplazar al ministro de Economía. No es así: creemos que una adecuada hermenéutica del proyecto en consideración indica que todos los ministros -incluido, el de Economía- deben reportar al jefe de gabinete siendo el responsable político de la administración general del país el presidente de la Nación. Sin embargo, la vía jerárquica administrativa se agota en el jefe de gabinete, lo que no es poco.

El jefe de gabinete hace que el presidente no pueda abocarse directamente a los actos de la administración. Asimismo, cuando se dice que ejerce las funciones y atribuciones que le delega el presidente, se está haciendo referencia a las funciones y atribuciones propias del presidente que no son aquellas vinculadas con la administración, ya que en caso de ser aprobado este proyecto, ellas ya no serán propias del presidente.

Decimos que este jefe de gabinete también podrá efectuar los nombramientos de los empleados, los directores, los subdirectores y todo lo vinculado con la administración. Se exceptúan los nombramientos que corresponden al presidente, como los ministros, los oficiales superiores y los jueces den las condiciones que aquí se establecen, Ellas no son facultades del jefe de gabinete, porque atañen a la jefatura del gobierno y están íntegramente a cargo del presidente de la Nación.

Sr. NATALE. — ¿Me permite una interrupción, señor diputado?

Sr. BERTHONGARAY. — Señor presidente: si el señor diputado por Santa Fe pretende que yo afirme que estamos ante un sistema parlamentario de primer ministro, le diré entonces que no escuchó el comienzo de mi exposición. Ahora, si el señor diputado, con la nueva redacción que se le propondrá a la Convención Constituyente para el artículo 86, inciso 1º, entiende algo más de lo que allí se dice, entonces quizá tengamos un problema de

interpretación.

La responsabilidad política es del presidente, si es el que lo nombra y a su vez el que lo remueve...

Sr. NATALE. — Si lo nombra y lo remueve, ¿en qué atenúa su poder?

Sr. PRESIDENTE (Usandizaga). — La presidencia solicita a los señores diputados que no dialoguen entre sí.

Sr. BERTHONGARAY. — Habíamos dicho que el resto de los ministros son figuras especiales y muy importantes dentro del sistema institucional argentino, por tener la función del refrendo y la legalización. Escuchamos incluso las palabras del señor diputado Balestra, aludiendo a ese sistema sui generis que caracteriza al régimen presidencial. Si además de las facultades normales de los ministros el jefe de gabinete tiene facultades especiales y con rango constitucional -como las que aquí se establecen-, no podemos caer en el extremo de negar su trascendencia.

En una adecuada interpretación, la facultad que tiene el presidente de remover al jefe de gabinete tiene que estar enmarcada en el terreno de lo razonable. Tratándose de una figura con rango institucional, no puede llegar a ser removida por un mero capricho. Frente a esta hipótesis no sería extraño entonces que desde la doctrina empezara a cuestionarse el comportamiento presidencial abriéndose así la puerta del artículo 45, según el cual, por mal desempeño del presidente se puede llegar al juicio político.

El presidente no puede hacer y deshacer a su antojo, sin ningún elemento de razonabilidad, y más respecto de una figura como la que estamos estableciendo y con todos los atributos que tiene, entre los que figura el de presidir la reunión de ministros, a lo que después nos vamos a referir.

Además, concurre en forma mensual ante el Congreso. Es decir que no solo tiene responsabilidad frente al Poder Ejecutivo, sino también frente al Parlamento, por lo que el presidente no puede, evidentemente, manejarse frente a él como ni siquiera se maneja con los ministros actuales. No puede manejarlo como si fuera un títere. Tendrá mucho cuidado en seleccionarlo. Hará muchas consultas antes de elegirlo, porque sabe que no se trata de una decisión cualquiera ya que incluso puede llegar a situaciones críticas, muy especiales, a ser removido por el propio Congreso. Ojalá esas situaciones no lleguen a darse nunca en nuestra historia institucional. Quizás si hubiésemos tenido una figura como ésta algunos años atrás habríamos sorteado las crisis institucionales que golpearon al país.

El jefe de gabinete es la persona que debe refrendar los decretos de necesidad y urgencia, los vinculados con la legislación delegada y aquellos referidos a la promulgación parcial de las leyes. Y en todos estos casos no sólo debe refrendar los decretos sino también debe concurrir personalmente al Congreso de la Nación en un plazo perentorio de diez días, tal como lo establece el proyecto más precisamente debe presentarse ante una comisión bicameral que estará integrada en forma proporcional de acuerdo a la composición de las Cámaras. Dicha comisión se va a abocar al tratamiento del asunto y es adonde votaremos. Sabemos que esta comisión bicameral no es la instancia final: instancia final son las Cámaras del Congreso.

El justicialismo y el radicalismo tuvimos opiniones distintas. Nosotros decíamos que si en un plazo determinado el Congreso no se expedía, el silencio volteaba a esta norma de emergencia, llámese legislación delegada, decreto de necesidad y urgencia o promulgación parcial. No queríamos otorgar al silencio carácter convalidante. Como no hubo acuerdo, ese tema quedó abierto para la Convención.

El Consejo de la Magistratura

Varias cuestiones que integran el núcleo de coincidencias básicas, quedarán abiertas en niveles de decisión, no en cuanto al tema central sino respecto a la decisión de alternativas que se presentan a la convención. Aún cuando el Consejo de Magistratura presente duplas o ternas será la Convención la que diga qué es lo que conviene más, si la dupla o la terna. Del mismo modo, cuando se den situaciones vinculadas con la interpretación del silencio legislativo, la Convención Constituyente dirá qué es lo que conviene hacer: si es lo que nosotros -los radicales- sustentamos o el pensamiento que sostiene el bloque mayoritario.

Consideramos que este tema no podemos dejar de relacionarlo con el establecido en el inciso f) cuando se refiere a la exclusión de la sanción ficta de los proyectos, porque si la excluimos quiere decir que no queremos que el silencio convalide la realización de hechos o institutos que a lo mejor querríamos que no estuvieran pero cuya presencia real en la vida de los argentinos no podemos negar, como ocurre con los decretos de necesidad y urgencia.

Cuando el señor diputado Gauna haga uso de la palabra desarrollará in extenso la posición de nuestro bloque sobre el particular. Si bien todos quisiéramos que dichos decretos no estén, existen. Ya se han citado todas las constituciones que contemplan estos decretos de necesidad y urgencia y en las cuales -con razón- se han establecido los plazos limitantes de su urgencia. Nosotros también hubiéramos querido ponerlos, pero como dijo Alberdi alguna vez -y ya se repitió hasta el cansancio en este debate-, la Constitución es una transacción y este proyecto de Constitución también lo es.

Dejamos abierto el tema para que lo resuelva la Convención Constituyente expresando claramente en este recinto cuál es nuestra posición. No queremos la sanción ficta ni el silencio convalidante. Queremos que las cosas vengan al congreso para que éste las resuelva.

Lamentablemente no hubo coincidencias en estos temas y, por lo tanto, están abiertos.

Lo mismo ocurrió con relación al Consejo de la Magistratura, que algunos confundieron y en este sentido también fuimos tildados por muchos o por pocos. Hay quienes decían -quizá traspolando instituciones propias de determinadas constituciones provinciales- que se trataba de un comité de selección de jueces.

Decimos otorgar a este Consejo de la Magistratura funciones realmente importantes porque entendemos que debe tenerlas para afianzar el sistema constitucional en la medida que posibilite una mayor independencia del Poder Judicial.

Establecimos que la selección debe hacerse mediante concurso público de los postulantes a las magistraturas inferiores. Esto no rige para los miembros de la Corte. Aquí también hubo una diferencia de criterio que deberá resolver la Convención Constituyente. Nosotros queríamos que los concursos fueran de oposición y antecedentes, pero el bloque Justicialista pretendía que fueran solamente de antecedentes. Como no nos pusimos de acuerdo, el tema deberá ser resuelto después.

A su vez, las propuestas debían ser efectuadas o bien en duplas o bien en ternas. Nosotros sostuvimos que debían realizarse duplas con carácter vinculante, pero el justicialismo propuso que se hicieran ternas. En definitiva, decidimos que la Convención Constituyente resolviera esta alternativa.

También tiene la función de administrar los recursos y ejecutar el presupuesto. Son funciones realmente importantísimas. Escuchaba decir a algún legislador que entendía que eran excesivas las facultades que otorgábamos al Consejo de la Magistratura, pero por otro lado también nos decían que esto no tenía ninguna importancia. ¡Qué difícil es encontrar el punto medio entre situaciones que aparecen quizás extremas! No de gusto dijo alguna vez Aristóteles que la virtud es el justo medio entre dos extremos. Es difícil ser virtuoso y quizá

todavía no hemos podido encontrar el justo medio. Por eso, muchos de los temas los hemos tenido que dejar para que sea esta la que busque el justo medio.

También el Consejo posee facultades disciplinarias, que pueden consistir en apercibimientos o multas, no más allá. Quizá a alguien le quede el recurso de alguna multa ridícula que hace poco tiempo tuvo como destino a una magistrada, pero no es culpa nuestra que por el efecto inflacionario se hayan desactualizado los montos de las multas. Sin embargo, sabemos lo que significa en la conciencia de un buen magistrado el hecho de una medida disciplinaria, aunque más no sea un apercibimiento, en primer lugar, o una agravada, como es la multa, en segundo lugar.

Este organismo también decide la apertura del jury de enjuiciamiento, dicta los reglamentos vinculados con la organización judicial, como ser horarios, turnos, régimen de incompatibilidades, o sea, todas funciones importantes, y como decimos en la primera parte del capítulo, estará integrado en forma plurisectorial por representantes de los magistrados, de los abogados, del poder político, pero evidentemente ejerce funciones mucho más importantes que las que algunos pensaban cuando imaginaban los comités de selección de jueces que existen en algunas constituciones provinciales.

A su vez, intervienen en la designación de los magistrados y funcionarios judiciales, y al aludir a los miembros de la Corte determinamos que su designación la realiza el presidente de la Nación, no ya el Consejo, pero con previo acuerdo del Consejo. En este aspecto también hubo divergencia de opiniones. Nosotros pretendíamos que el acuerdo surgiera del consenso de los dos tercios del total de los presentes, pero el justicialismo propuso que la mayoría especial consistiera en la mayoría absoluta.

Aquí se hizo una fe de erratas y creo que el tema ya ha sido subsanado con la buena fe que caracteriza a los integrantes de esta Cámara.

No sé si esta impresa esa fe de erratas, pero ayer se dijo que antes de la votación, que será hoy o tal vez mañana, va a estar lista con la firma y el aval de los presidentes de los bloques justicialista y radical que fueron los que presentaron el proyecto originario.

Sr. POLINO. — ¿Me permite una interrupción, señor diputado, con la venia de la Presidencia?

Sr. BERTHONGARAY. — Sí, señor diputado.

Sr. PRESIDENTE (Usandizaga). — Para una interrupción tiene la palabra el señor diputado por la Capital.

Sr. PRESIDENTE (Usandizaga). — Continúa en el uso de la palabra el señor diputado por La Pampa.

Sr. BERTHONGARAY.— Sr. presidente: con preocupación el señor diputado Polino planteaba el tema de los acuerdos y desacuerdos, y yo quisiera reiterar lo que dijimos al comienzo. En el art. 2º, en el último párrafo, después de la enumeración de los temas que se habilitan para ser modificados, se dice que todo esto se hará con el sentido, la finalidad, y el alcance que le da el núcleo de coincidencias básicas, es decir, no dice "de acuerdo al núcleo de coincidencias básicas", que ni siquiera está redactado en forma normativa sino en forma de ideas y conceptos. Por eso, repito, dice con el alcance, la finalidad y el sentido que le da el núcleo de coincidencias básicas", lo que significa que manteniendo este sistema integral de pesos y contrapesos la convención Constituyente, aún en el núcleo central de temas, tendrá la

oportunidad de hacer conocer sus puntos de vista no solo en aquellos donde no nos pusimos de acuerdo sino también en la redacción normativa de los restantes.

Además, en el art. 3º se incluyen otros puntos cuyo debate se autoriza. Se trata de 15 puntos de libre controversia electoral, que no voy a repetir porque se han nombrado hasta el cansancio. Pero hay algunos importantes como el tema de la relación entre Nación y Provincias, las regiones, la coparticipación y ya me referí a la jerarquía de los tratados internacionales, lo que es lo mismo que hablar del nivel de constitucionalismo social que este Congreso quiere dar a esta Convención constituyente.

Sr. PRESIDENTE (Usandizaga). — La Presidencia advierte al orador que ha vencido la segunda prórroga que se le ha otorgado, por lo que le solicita redondee su exposición.

Unificación de los mandatos

Sr. BERTHONGARAY. — Así lo haré, señor presidente. Fue preocupación de muchos señores diputados el tema de la unificación de los mandatos, que no está cerrado ni mucho menos también aquí existen opiniones donde no hay coincidencia entre el radicalismo y el justicialismo. Alguien pensó que la unificación de los mandatos significaba habilitar la jurisdicción provincial y establecer no sólo la unificación en las provincias sino avanzar sobre las autonomías municipales, a las que expresamente respetamos. Quizá por una traspolación de tiempo y pensando en la Constitución de 1949 alguien creyó que todo el país votaba en un sólo día y mediante una sola votación. Pero no se ha modificado en nada la renovación vía anual de la Cámara de Diputados y no se invaden las jurisdicciones provinciales y las autonomías municipales, Será la Honorable convención la que determinará el grado de necesidad y avance en esta unificación de los mandatos, porque incluso en lo referente al mandato de los Sres. senadores- en el que hay acuerdo para reducirlo a 4 años- no se ha establecido si se realizará una renovación vía anual como en el caso de los Diputados y por grupos de provincia, o si se realizará el mismo día, renovando el mandato por cuatro años para acompañar la designación del Presidente.

Agradezco a la Honorable Cámara por haberme permitido prorrogar el plazo de que disponía por haber hecho uso de la palabra. Evidentemente se necesita mucho tiempo para desarrollar un tema tan importante pero conozco las limitaciones parlamentarias. Asimismo vaya mi reconocimiento para aquellos Sres. Diputados que con sus interrupciones me permitieron explicitar algunos puntos que no había aclarado en mi exposición. Si todos los argentinos hacemos un esfuerzo para tratarnos con un poco más de respeto y entender que el que está enfrente, aunque no piense como nosotros, es un hombre que quizá tenga tan buenas intenciones como las nuestras, vamos a empezar una Argentina mejor. Estoy seguro de que no será de simple replanteo de las normas institucionales lo que cambiará la vida de los argentinos. La conducta de los pueblos es, en última instancia, la que determina el destino de las naciones, finalmente deseo hacer una aclaración con respecto a un tema que ha dado lugar a mucha confusión. El acuerdo a que hemos llegado los dos principales partidos de la República Argentina no es un pacto de gobernabilidad, puede ayudar a esta, pero de lo que se trata es de lograr coincidencias para producir determinadas reformas institucionales. La Unión Cívica radical es y seguirá siendo la misma oposición que no coincide con el modelo económico imperante en el país y que está absolutamente en contra de esta Argentina desintegrada por lo desigual, con un interior cada vez pobre y una concentración macrocefálica. El justicialismo no nos ha convocado- ni lo precisa- para suscribir un pacto de gobernabilidad. No nos confundamos, esto no es un pacto de gobernabilidad, es un esfuerzo que hacemos los argentinos para a través del consenso mejorar las instituciones. (Aplausos)

2º Texto: Conferencia sobre la figura del Primer Ministro dentro de la Reforma Constitucional Argentina del Jurisconsulto italiano Adriano Giovannelli, llevada a cabo el 17 de Marzo de 1974 en el Colegio de Abogados de san Isidro - Provincia de Buenos Aires:¹

6

Solicitada por el señor convencional Caffero (J.P.) (pág. 2755 – 2758)

"Núcleo de Coincidencias Básicas"

Orden del Día Nro. 6.

Por medio de esta exposición pretendo contribuir con el debate abierto en referencia a algunos aspectos centrales del Orden de Día Nro.6, específicamente en lo que hace al denominado "atenuación del sistema presidencialista".

Se trata de una cuestión de vital importancia para el sistema político argentino, en particular, para la ingeniería que sirve de soporte institucional del régimen democrático de gobierno. Desde la instauración democrática de 1983, el papel de las instituciones fue objeto de reflexiones teóricas y políticas, lo que dio cuenta de la centralidad de estas cuestiones para la consolidación institucional democrática. Pero esa centralidad se enmarcó en un contexto cruzado por una problemática casi excluyente: adecuar las instituciones políticas a las legítimas demandas sociales derivadas de la profunda crisis económica y social existente en nuestro país, dando respuesta a las mismas y procesando políticamente el conflicto que de esa crisis surgió, y a las necesidades de construcción de un fuerte consenso político sobre las reglas de juego institucionales de la democracia en cuyo marco se procesaría esa crisis. Ello ponderó temas como la dimensión constitucional del sistema político y, particularmente, la organización y funcionamiento de los poderes del Estado, temas ignorados hasta entonces por los análisis políticos locales.

Estas cuestiones, con motivo de la reforma constitucional que estamos realizando y de la necesidad urgente de adecuar la democracia política existente al desarrollo económico y a la justicia social -una de las "promesas incumplidas de la democracia" argentina, diría Norberto Bobbio-, mantiene actualidad y constituyen una de las tareas pendientes que la dirigencia política nacional debe brindarle al país. Este, entiendo, es el sentido que debe atravesar la discusión sobre la reforma del sistema de gobierno en la Argentina.

La reforma institucional propuesta por el dictamen de mayoría se basa en la creencia de que la "atenuación del presidencialismo", y no su reformulación, es suficiente para las necesidades señaladas al comienzo de mis reflexiones, según pudo apreciarse en los argumentos dados a conocer por los protagonistas del Pacto de Olivos al respecto. He aquí el principal déficit de esa posición.

¹ El segundo texto de esta inserción será publicado en los tomos definitivos.

La dimensión histórica de las instituciones políticas no puede marginarse desaprensivamente del debate que estamos desarrollando debido a que las instituciones se fundamentan, se asientan y funcionan en algo más que en su dimensión formal y doctrinal. Expresan valores, opciones, concepciones y, en un sentido sociológico, son la condensación de las relaciones de poder que se tejen en la sociedad en la que funcionan, combinando consensos y disensos, articulaciones conjuntas y conflictos. Por ello, el "contenido" de las instituciones políticas no deja de ser más que el reflejo y la cristalización de la cultura política y de los estilos de prácticas colectivas de una sociedad y, en particular, de sus dirigentes. Resulta difícil pensar y trabajar en la viabilidad de las reformas institucionales -más aún si se trata del sistema de gobierno- como mero cambios formales de ingeniería institucional, con un sentido exclusivamente jurídicista, sin tener en cuenta la práctica política de nuestra sociedad.

En este sentido, es falaz sostener la sobrevalorización del presidencialismo como modelo totalmente negativo para el desarrollo institucional democrático, afirmando abstractamente las bondades que garantizaría el parlamentarismo. Pero también es falaz suponer que el presidencialismo, aunque "levemente" atenuado como lo indica el dictamen de la mayoría, es el único modelo institucional funcional para las necesidades citadas más arriba. Ambas alternativas pecan de no contar con la necesaria consideración del contexto histórico y político y del marco socioeconómico en el que se sitúa nuestro sistema político.

De esta manera, deberíamos tener presente que ni el desplome de los gobiernos democráticos en nuestro país fueron una consecuencia inmediata del modelo institucional rígidamente presidencialista, ni una alternativa semipresidencialista o, inclusive, parlamentaria hubieran garantizado estabilidad institucional, debido a que la emergencia de regímenes autoritarios o las experiencias pseudo-democráticas no respondieron al grado o tipo de institucionalización alcanzado por nuestro sistema político, sino, más bien, a un estilo de prácticas políticas basados en una concepción maximalista de suma-cero, casi siempre articulada alrededor de la condición de exclusión y proscripción de las fuerzas políticas populares. Y este fenómeno no tuvo cara exclusivamente militar; en él el protagonismo de la dirigencia política y partidaria civil fue decisivo, lo cual surge de una simple observación de los dramáticos acontecimientos políticos vividos en nuestro país durante la década del 50, del 60 y del 70.

Por estas razones, toda reforma al sistema institucional argentino que se desarrolle soslayando la necesaria evaluación crítica de nuestra vida política reciente y, este marco, la consideración de los factores que determinaron la inestabilidad institucional que nos sumergió en experiencias dictatoriales y en comportamientos autoritarios y excluyentes, será limitada cuando no insuficiente para asegurar cierta "flexibilización" en nuestro sistema de gobierno.

En un sistema rígidamente presidencialista como el nuestro y el que resulte de la supuesta atenuación aducida por los mentores del Pacto de Olivos, la viabilidad institucional y las perspectivas de consolidación de la democracia, al menos en el plano del sistema de gobierno, depende casi exclusivamente de la calidad del liderazgo político de la dirigencia nacional, de su cultura política, de sus comportamientos y de sus estilos de gestión institucional. Y, en ese sentido, hacer prescindir exclusivamente de estos factores la misma estabilidad institucional y la búsqueda del consenso democrático que todos procuramos, sería por lo menos irresponsable de nuestra parte. Mientras perdure en muchos de nosotros reflejos

cortoplazistas, vetetismo publicitario, formas de maximalismo fundamentalista o estilos de imposición más cercanos a conductas autoritarias que a la construcción de consensos, prefiero ponderar la prescindencia al juego institucional que a los estilos y comportamientos de los hombres de la política y, en particular de quien ejerce la presidencia de la Nación.

Dentro del diseño presidencialista no existen instancias institucionales o tramas normativas que limiten, moderen o contengan la proyección política del Presidente en tanto principal referente del sistema político. De tal modo que nada haría suponer que necesariamente un Presidente, frente a eventuales situaciones de crisis política, vaya a automoderar sus poderes o atribuciones institucionales o autorrelegue sus intereses políticos inmediatos en un contexto de búsqueda de consenso. Ello sólo dependería de la voluntad de ese Presidente y, a mi entender, tal como ya lo expresé, ello supone una alta cuota de imprevisibilidad en el juego político institucional democrático y puede contribuir a generar márgenes considerables de ingobernabilidad, como hemos observado en el año 1989.

En esa oportunidad pudo apreciarse dramáticamente la rigidez del esquema institucional actualmente vigente. Éste supone un elevado nivel de concentración de facultades y responsabilidades de gobierno en un órgano de carácter unipersonal, lo que formal e informalmente conlleva una fuerte personalización del poder. Este fenómeno, por sí mismo, no va en detrimento de la estabilidad democrática, pues toda forma social de ejercicio de la conducción política supone algún tipo de impronta personal. Lo que debe impedirse institucionalmente en el marco de un sistema democrático de gobierno es la posibilidad cierta de que ese fenómeno de conducción personalizada -inclusive en aquellos casos que dicho ejercicio se base en un marcado apoyo popular-, no derive en abusos autoritarios o en un proceso de "privatización" del escenario público y del proceso de toma de decisiones; y, en efecto, el hiper-presidencialismo de nuestro sistema de gobierno no contiene la trama institucional necesaria para cercenar la posibilidad siempre latente de que el Presidente se vea tentado de violar sistemáticamente los controles y limitaciones que todo esquema republicano de gobierno contiene.

Estos "desvíos" pueden ser observados a partir del tipo de práctica gubernamental inaugurado por el Dr. Carlos Menem desde el mismo momento de su ascunción como Presidente. Con él se inició un estilo de gobierno basado en la exacerbación del presidencialismo absoluto, el desprestigio y la adjudicación de un rol secundario al parlamento, la cooptación discrecional y compulsiva del poder judicial vía control político directo de la Corte Suprema de Justicia, y el asalto y destrucción de los organismos administrativos independientes de control de gestión.

La vida político-institucional de la última década nos ha permitido observar que, además de la concentración de poderes y de expectativas en la persona del Presidente, los problemas del hiper-presidencialismo también se refieren a la rigidez del su esquema institucional para enfrentar situaciones de crisis y para canalizar las tensiones políticas que ello supondría. En 1989 pudo apreciarse que la crisis gubernamental recayó en forma inmediata sobre la persona del Dr. Alfonsín, haciendo del abandono de su cargo la única alternativa de resolución de esa profunda crisis. Dado que en el sistema de gobierno vigente los ministros tienen un rol secundario y que, en él, el Congreso no posee responsabilidades sobre el gobierno ejecutivo, ni un cambio ministerial ni la resolución de la crisis en la instancia parlamentaria configuraron alternativas posibles de seguir: el único fusible institucional fue el Presidente y su reemplazo, tal como ocurrió.

En definitiva, si bien la inestabilidad institucional que precedió a la etapa democrática no puede ser explicada exclusivamente por el desarrollo institucional del sistema político, debo dejar claro que tampoco las formas de gobierno constituyen, por sí mismas, una garantía de estabilidad y consolidación democrática. Sin embargo, las instituciones funcionan como un instrumento en cuyo alrededor los actores políticos articulan sus proyecciones e intereses. Y, en ese sentido, un sistema de gobierno mixto o semi-presidencialista, como el que he propuesto en su momento (Proyecto Ingresado Nro. 633), creo que contribuye con la flexibilización del sistema de gobierno a partir de un nuevo tipo de articulación y coordinación institucional entre el gobierno ejecutivo y el Congreso, entre la jefatura del Estado y la jefatura del gobierno.

No quisiera desarrollar una lectura teórica, sociológica o institucional del sistema semi-presidencialista que creemos funcional para las necesidades y desafíos políticos, sociales y económicos que conceptualicé al comienzo de mi exposición. Sobran los aportes de la ciencia política y de la sociología política contemporánea para tales fines. Sin ir más lejos, deberíamos releer atentamente las contribuciones hechas durante el año 1987 por el Consejo para la Consolidación de la Democracia, creado por el Dr. Alfonsín en vista de reformular la ingeniería institucional de nuestro país, cuando en su segundo dictamen brindaron sobrados argumentos en favor de un sistema de gobierno semi-presidencialista, luego de analizar minuciosamente las limitaciones del esquema presidencialista actualmente vigente, limitaciones pudieron verse, tal como lo señalé, a lo largo de la crisis que dio término a la gestión gubernamental de quien impulsó esa iniciativa.

7

Solicitada por el señor convencional Cullen (pág. 2758 – 2765)

Intervenciones en la 9 reunión de la Comisión de Coincidencias Básicas

Sr. GARROTE (Federación Argentina de Colegios de Abogados).- Señor presidente, señores miembros de la Comisión de Coincidencias Básicas: En nombre de la abogacía argentina, la Federación Argentina de Colegios de Abogados que nuclea a 71 colegios me he hecho presente para reiterar y ratificar ante esta honorable convención los puntos de vista que su institución ha declarado con relación a la reforma de la Constitución y ante esta Honorable Convención Constituyente.

Quiero manifestar que estoy acompañado por miembros de la junta de gobierno de nuestra Federación, el presidente de la Asociación de Abogados de Buenos Aires, el doctor Valle y un miembro de la Federación Argentina de Colegios de Abogados.

La FACA conocida la ley 24309 de convocatoria para la reforma de la Constitución, convocó a un núcleo de constitucionalistas para ser concretos y específicos en lo que hace a los fines de su institución, encomendándoles el estudio del Consejo de la magistratura, vale decir, los mecanismos de selección y remoción de magistrados y de la forma que había sido propuesto por la ley de convocatoria, la ubicación del Ministerio Público en el ámbito de la Constitución, los decretos de necesidad y urgencia, como así también el recurso de hábeas corpus y de amparo, temas que hacen a lo que específicamente unió a quienes celebraron el pacto de Olivos, en el sentido de afianzar la justicia y dotar de independencia al Poder Judicial.

El expediente N° 1 de esta Convención Nacional Constituyente fue promovido por nuestra Federación, acompañando los dictámenes producidos por las comisiones de constitucionalistas que fueron aprobados en Santa Fe, en sesión de la Junta de Gobierno de todos los colegios los días 24 y 25 de marzo de este año.

Uno de los despachos lo suscribe el prestigioso constitucionalista y miembro de nuestra federación, el doctor Iván Cullen.

Nuestra Federación quiere reiterar y ratificar a esta comisión los puntos de vista que ha hecho llegar y específicamente demostrar una profunda preocupación por uno de los temas, especialmente el mencionado por el doctor Vasquez recién, del Consejo de la Magistratura, como supongo otros miembros habrán analizado ponderadamente.

La abogacía argentina cree que el servicio judicial, que la independencia del Poder Judicial, el afianzamiento de la Justicia, es un problema de renovar una cultura judicial. Creemos fundamentalmente que el descreimiento del pueblo hacia la justicia corre exclusivamente por el elenco de quienes son sus protagonistas principales. Creemos que esta Convención Constituyente ha dado y dará un gran paso al consagrar el Consejo de la Magistratura como entidad constitucional. Creemos, por lo que vengo diciendo, que la formación de recursos humanos es el aspecto fundamental en la formación de los cuadros judiciales. Creemos que el sistema instituido en nuestra Constitución y en muchas de las Constituciones Provinciales asegura solamente el amiguismo y aquí con el proyecto, con el pacto de Olivos se pretende asegurar el acceso a la función judicial con los mecanismos que aseguren los controles de idoneidad y de moralidad en la función judicial.

De allí que nuestra Federación ha auspiciado fervientemente la consagración del Consejo de la Magistratura. Por otra parte, y este es el motivo de gran preocupación, creemos que el modelo se asienta en lo que ha recomendado nuestra Federación que cree que el Consejo de la Magistratura debe ser un organismo para seleccionar, promover y aplicar la remoción eventual de los magistrados. Es lo que con la idiosincrasia de nuestra sociedad se está reclamando, mejorar los recursos humanos, es la prioridad que tiene la justicia, de allí que preocupa hondamente a la Federación que en este momento la comisión que está analizando el tema esté por sancionar o recomendar con su despacho la consagración de un Consejo de la Magistratura que le otorgue el gobierno del Poder Judicial en desmedro del Poder Judicial consagrado en nuestra Constitución.

Nuestra Federación ha creído que si la ley de convocatoria no ha rediseñado el sistema de revisión de poderes consagrado en nuestra Constitución, otorgar el gobierno, a través del ejercicio del manejo presupuestario, de la ejecución del presupuesto, de otorgarle las potestades disciplinarias al Consejo de la Magistratura, como así también facultades legisferantes para reglamentar por vía de decisiones del Consejo, todos los reglamentos necesarios para el funcionamiento del servicio judicial, altera la división de poderes consagrados en nuestra Constitución.

Creemos que la recomendada independencia del Poder Judicial, no se cristaliza sustrayéndole potestades que le son exclusivas y excluyentes a este Poder. Creemos que no necesita ser gobernado por otro organismo, extra poder y sin control como es Consejo de la Magistratura que aquí se ha pergeñado. Este organismo no solo no garantiza la independencia del Poder Judicial, sino que desequilibra las funciones que deben tener los otros poderes, por cuanto la presencia de los órganos políticos en la integración del Consejo, le da un plus de poderes a miembros del Poder Ejecutivo y del Poder Legislativo que lo van a integrar.

De allí que consideramos que no es feliz la integración con estas potestades de un Consejo de la Magistratura, que sin duda es el reflejo de la idiosincrasia y la concepción que tiene el estado de derecho en las naciones europeas, donde el Poder es nada más integrado por funcionarios que aplican el derecho y el gobierno se lo atribuye a otros entes separados.

Nuestra Constitución heredó el modelo estadounidense, de que el Poder Judicial no solo es cabeza para las decisiones jurisdiccionales y para el control de constitucionalidad de las leyes, sino que gobierna ese poder, gobierna a través de sus facultades legisferantes y administrativas en orden al manejo presupuestario y en orden al manejo de su potestad disciplinaria.

Consideramos, sin desmedro de las más altas y calificadas exposiciones de los prestigiosos constitucionalistas que integran esta comisión, que sería abrir un precedente muy grave, es desapoderar, el dejar un poder sin poder, como quedaría el Poder Judicial con esta estructura del Consejo de la Magistratura, de otorgárselo a un organismo extra poder, que no va a tener controles como lo tiene equilibradamente, en este momento, por la división de los tres poderes. Nuestra Federación ve con gran preocupación la estructuración del Consejo de la Magistratura como se ha proyectado.

Con relación a la ubicación del ministerio público como organismo extra poder, también nuestra Federación ha recomendado que se mantenga dentro de la estructura del Poder Judicial con las mismas potestades y las mismas similitudes, en cuanto al régimen de designación, en cuanto al régimen de remoción de los magistrados del Poder Judicial.

Sin perjuicio de estas manifestaciones dejo a criterio de la Comisión el despacho que hizo la federación y que seguramente tendrán una copia.

Le cedo la palabra al Presidente de la Asociación de Abogados de Buenos Aires. Muchas gracias, señor presidente.

Sr. CHIARA DIAZ.- Agradezco al señor presidente y a los integrantes de la comisión la oportunidad que nos brindan de hacer conocer en detalle las conclusiones a las cuales arribaron las Cortes y Superiores Tribunales de las provincias argentinas, en Paraná, el 20 y 21 de mayo para tratar un temario prefijado, cuyo cinco puntos principales, están vinculados con los temas que están tratando, referidos a la independencia del Poder Judicial, los aspectos previsionales y presupuestarios, a la eventual consagración del Consejo de la Magistratura, forma de designación, promoción y remoción de funcionarios y jueces, al ministerio público como órgano de control de los poderes del Estado, a la consagración de constitucional expresa del Habeas Corpus y de la Acción de Amparo y al Jurado de Enjuiciamiento.

Estas deliberaciones dieron lugar a conclusiones precisas que se distribuyeron en su momento entre los señores convencionales, creo que todos son portadores de esas conclusiones. Debemos aclarar inicialmente que las provincias entendieron, que si bien era una reforma de la Constitución y por ende la organización de la Justicia Federal era la que estaba en juego, sin embargo, dada la trascendencia que tiene la imagen de ese perfil por su repercusión eventual en cada una de las constituciones provinciales, hacía obligatorio la posibilidad y así la queríamos aprovechar de sumar nuestras contribuciones desde la órbita provincial, sobre todo teniendo en cuenta la rica experiencia del Derecho Público provincial, que ha traído con el tiempo una serie de instituciones cuyo funcionamiento se ha probado a nivel provincial y pueden ser de interés en el orden nacional, cuando se está estudiando la diagramación de la administración de justicia.

En este sentido, la preocupación de quienes nos reunimos el 20 y el 21 de mayo, giro alrededor de fortalecer la independencia del Poder Judicial, para dar respuesta a una apetencia de conseguir una justicia más eficaz, más humana, más justa, valga la redundancia y la paradoja, por parte de quienes la vienen impartiendo, con grandes críticas, sobre todo en el orden federal y de las cuales, quizás, hemos concentrado aquí algunas expresiones por parte de la Asociación de Abogados. Esto no es aplicable enteramente a lo que sucede en nuestra

Provincia y por eso insisto, es conveniente fijarse en los modelos provinciales, más allá de que tomemos ejemplos de otros países, porque muchas veces las experiencias de otros países, con ser muy valiosas y traer instituciones que parecen más progresistas, más adelantadas, quizás no se adecuen cabalmente a nuestra idiosincrasia y pueden fracasar, a pesar de esos anhelos de mejoramiento de la administración de justicia.

Este es uno de los temas que nos preocupó cuando analizamos el Consejo de la Magistratura y nos preocupa. ¿Por qué? Porque, si bien uno de los aspectos que afecta la independencia del Poder Judicial es el mecanismo actual de selección de los magistrados, de promoción de los mismos, sin tener en cuenta requisitos de idoneidad técnica, sino en función de decisiones políticas que a veces ponen tan solo aspectos vinculados con el amiguismo, la identidad política u otras decisiones subalternas, que nada tienen que ver con el acto de administrar justicia, sin perjuicio de ello -vuelvo a insistir- que es motivo de especial preocupación para todos, fortalecer esa designación, no solo de los más idóneos, sino los más aptos en todo el sentido moral, política, técnico para administrar justicia, para lo cual, consideramos, hay que cambiar el sistema que tenemos actualmente de designación por el Poder Ejecutivo con acuerdo del Senado.

Es evidente que el Consejo de la Magistratura es un intento válido en ese sentido, pero a esto se le han agregado también facultades que aquí ustedes las han analizado como de tipo reglamentarias, disciplinarias, de control, y de inversión presupuestaria que hasta ahora eran del Poder Judicial.

Estas facultades anexas a las otras que se comparten, son las que ponen en tela de juicio el nuevo instituto y no sólo porque su composición es ambigua. Y aquí no hago un llamado de tipo corporativo como recién escuché de parte de quienes, representando a los abogados de la Capital Federal, hicieron un análisis de tipo sectorial pretendiendo una mayor participación de los abogados. Yo no reclamo dentro del Consejo de la Magistratura mayor representación de los jueces para conseguir quizás, a través de ellos, que se imponga la voluntad corporativa de quienes integran el Poder Judicial. Simplemente quiero alertar sobre si es conveniente este traspaso, esta transferencia de facultades de los superiores tribunales y cortes a nivel nacional y provincial, a un órgano "extra poder", como aquí se ha dicho. En ese sentido creemos que las situaciones que se analizan como justificantes de esto no ameritan este cambio radical y abrupto de la forma de proceder institucionalmente.

Se ha dado como fundamento que los jueces de la Corte Suprema y de los Superiores Tribunales de provincia no pueden tirar su valioso tiempo en la administración, al intervenir en la licitación para la compra de edificios, de papel, de bombitas de luz. Pareciera que el tiempo de ellos es tan valioso que les impide hacerlo, y aunque fuera cierto, por qué no buscar dentro de los medios del Poder Judicial la forma de descargarlos de esa función, como podría ser a través de un tribunal de superintendencia, por ejemplo, dándole así facultades administrativas a un gerente que trate esos aspectos bajo la supervisión de la presidencia de la Corte o del Superior Tribunal de Justicia; pero no entregarle esa facultad, que se suma a las reglamentarias, disciplinarias, a ese órgano de poder instalado en la cabeza de la República para solucionar esos problemas en todo el país con un criterio unitario que se contrapone al gobierno federal que se mantiene por el artículo 1 de la Constitución Nacional.

No veo cómo con un sentido práctico este Consejo de la Magistratura, superados los aspectos mismos que hacen al gobierno del Poder Judicial, va a poder en forma eficaz y oportuna ocuparse de la reglamentación y control disciplinario de un juez de Jujuy o de una Cámara de Paraná o de Santa Cruz. No lo entendemos, no nos convencen los argumentos dados y es por ello que en la declaración hecha por la reunión de Cortes y Superiores Tribunales de las Provincias Argentinas, en mayo del corriente año, hacen hincapié en señalar que estos aspectos no deben ser resignados por el Poder Judicial, salvo que se quiera

descabezar al Poder Judicial como tal. Se fundamentó en las deliberaciones que no basta reconocer y fortalecer la independencia individual de cada uno de los jueces y magistrados de la República sino que se debe pensar dentro de una estructura de Poder Judicial también independiente.

Por más que se diga y se afirme por algunos doctrinarios y también por algunos señores convencionales, políticos y articulistas, que lo que interesa preservar es la independencia funcional de cada juez, entendemos que si eso no se hace en una estructura de gobierno tripartita de la República democrática, conservando las facultades de administración y control de su propio poder por parte del Poder Judicial, esa independencia va a ser subvertida en la práctica.

Nosotros creemos que hay que buscar mecanismos para fortalecer la independencia y no sólo en lo personal de cada juez sino del Poder Judicial en su conjunto. De allí también que se haya hablado en las deliberaciones de la necesidad de otorgar y de presuponer una independencia a nivel presupuestario de los Superiores Tribunales y Corte Suprema de Justicia, tanto de la Nación como de las provincias, dándoles los mecanismos para que puedan llevar adelante el plan de actividades o el programa de acción anual o bianual, conforme se establezca en el ejercicio presupuestario correspondiente.

Entonces creemos, en definitiva, que este mecanismo del Consejo de la Magistratura, como está proyectado en el Núcleo de Coincidencias Básicas, atenta contra el objetivo que se declama como pretendido para conseguir el fortalecimiento de la independencia. En primer lugar, porque esa independencia se menoscaba desde el momento en que hacemos desaparecer aspectos esenciales que hacen al gobierno del Poder Judicial y, en segundo lugar, porque se crea un órgano que en la práctica va a traer problemas insolubles.

Sabemos, por nuestra idiosincrasia, que cuando se crea un órgano que puede chocar con otro, dentro de la misma estructura de poder o colocado como un órgano extra poder, se produce una serie de problemas, pero a su vez con el tiempo ambos se neutralizan. Pongo como ejemplo la creación del Tribunal Nacional de Casación, oportunidad en la que se le otorgaron facultades de tipo reglamentario, como la designación de empleados. La Corte Suprema de Justicia no asimiló este problema y en los hechos se terminó solucionando con el reconocimiento de la facultad de ésta para ejercer esa concesión que se le quería otorgar a un tribunal de inferior instancia dentro de la estructura judicial.

Sostenemos que si creamos el Consejo de la Magistratura con esta serie de facultades que son propias del Poder Judicial, más precisamente de la cabeza del Poder Judicial, lo que vamos a crear es un semillero de conflictos que van a neutralizar, en definitiva, el acto administrativo cotidiano de gobierno de ese Poder Judicial por enfrentamientos de incumbencias y de competencias entre la Corte Suprema de Justicia y el Consejo de la Magistratura.

Entonces nosotros proponíamos respetuosamente, si era factible, establecer el Consejo de la Magistratura, pero despojado de esos aspectos puntuales que hacen al gobierno y a la administración del Poder Judicial, dejándolo reservado solamente para la elección y promoción de los jueces. Y los otros aspectos dejarlos en todo caso, porque es materia sumamente opinable, para una futura ley del Congreso de la Nación. Con esto solucionaríamos un problema verdaderamente importante.

Creo que ustedes aquí como constituyentes están diseñando un perfil que excede, incluso, este siglo y se va a proyectar al próximo. Considero que no será tan frecuente la realización de otra Convención Constituyente; quizás no se lleguen a superar los ciento cincuenta años de vigencia de esta Constitución para convocar a otra. Puede ser más corto el período de tiempo que transcurra para que se celebre una nueva, pero hacerla para modificar lo relativo al Consejo de la Magistratura porque se le dieron funciones que no están

experimentadas en el país y que desde el inicio aparecen como de dudosa constitucionalidad, incluso con el régimen republicano de gobierno que se mantiene en la parte dogmática, resultaría excesivo. Es evidente, entonces, que debemos buscar un mecanismo que permita la sanción de este instituto, pero dejando que su diagramación se determine mediante una ley, porque si hay que cambiarlo ante un posible fracaso táctico, se tendrá que modificar solamente una ley y no la Constitución. De allí que yo propongo, tomando un poco la representación de lo hablado en esta reunión, que se estudie la posibilidad de sancionar este Consejo con algo que esté unánimemente aceptado, como sucede con el tema de la elección y promoción de los jueces, y los otros aspectos dejarlos librados a que se sancionen por ley. Y si en esta experiencia, incluso por vía de hipótesis, se admite que incursionen en la administración los aspectos reglamentario y sancionatorio, a posteriori, ante el fracaso de un orden federal, pueden ser modificados por otra ley. En cambio, si se incorpora a la Constitución misma el Consejo de la Magistratura con todas esas facultades se corre el riesgo de que ese fracaso sea insuperable hasta una próxima Convención Constituyente. Y esto no se trata de un mero articulo; le pongo énfasis porque se trata nada más ni nada menos que de la existencia misma del Poder Judicial, de su actividad cotidiana, la que va a llevar a la práctica en un sentido de mejorar su independencia y el actual sistema, el que quizás, por un prurito progresista o reformista, o bien por la imitación de ejemplos de Italia, España o Portugal vamos a querer transplantarlo servilmente en nuestro país, sin reparar en lo que dijo el doctor Garrote sobre nuestra tradición en materia de organización de los poderes del Estado que viene de Estados Unidos de Norteamérica, que en ese sentido tienen un Poder Judicial fuerte, eficiente y reconocido como tal para ejercer las facultades de contralor de los otros poderes, fundamentalmente de los abusos de los otros poderes del Estado.

Dejo entonces, la inquietud manifestada sobre esta integración del Consejo de la Magistratura, considero que no es insuperable la existencia de un núcleo de coincidencias básicas aprobado por los dos partidos mayoritarios, por los dos líderes principales, los doctores Menem y Alfonsín, porque aquí sería la oportunidad, salvo que la Convención quiera resignar estas facultades, de sancionar un órgano que ha sido motivo de consenso entre los diversos sectores y los diversos operadores. Hemos escuchado a los abogados, ustedes están escuchando la opinión de la justicia, dicen que han escuchado a los magistrados de la justicia nacional, pronunciándose adversamente sobre esas facultades de gobierno, todos dicen que aquello que es motivo de cuestionamiento, lo que es discutible, lo que es coyuntural, hay que dejar al Congreso de la Nación para que lo reglamente y si se equivoca el Congreso lo puede modificar por ley, si se equivoca el convencional constituyente en esto lo vamos a tener que aguantar un período impreciso de años en el diagrama institucional del futuro de los argentinos.

El otro aspecto en que se ocupó la reunión de Cortes y Superiores Tribunales, fue del Ministerio Público como órgano de contralor de los poderes del Estado, se entendió que el Ministerio Público es un órgano que si bien no integra el Poder Judicial, debe ser asimilado dentro del mismo para obtener a partir de allí una verdadera independencia y una garantía de imparcialidad. Yo he asistido en público a las deliberaciones de la Comisión de Sistemas de Control, en la ciudad de Paraná que sesiona en la Salón de Audiencias del Superior Tribunal de Justicia y lamentablemente se ha esgrimido una imposibilidad de tipo técnico, que en sentido personal no comparto, para no admitir esta inserción institucional del Ministerio Público dentro del Poder Judicial argumentando que en la ley de convocatoria se lo ubica como órgano extrapoder.

Nosotros entendemos que esto sería darle una extensión excesiva a las facultades del legislador que sancionó esta ley que obliga a los señores convencionales constituyentes a aceptar esta inserción institucional fuera del Poder Judicial y como órgano extrapoder. Pareciera que así entendemos -en el sentido personal al menos- que el Ministerio Fiscal puede

integrar el Poder Judicial, y no porque tenga el poder jurisdiccional tiene el poder residente, el poder de ejercicio de la acción. Pero a los fines institucionales se ve como conveniente que esté inserto dentro de la estructura del Poder Judicial, sin que esto signifique renunciar a controlarlo también, además de hacerlo con los otros órganos del Estado y de ejercer fundamentalmente -como dijimos hoy- el ejercicio del poder de acción.

En este sentido recuerden que la Constitución Nacional no dice absolutamente nada del Ministerio Fiscal; no es como en nuestras provincias donde se analizó maduramente este tema. En Entre Ríos, en el debate de la Convención que aprobó la Constitución del 18 de agosto de 1933, un convencional -que falleció en el corriente año, hace pocos meses-, el doctor Arturo Etchevehere, sostuvo que el Ministerio Fiscal podía ser asimilado a los jueces en cuanto a la estabilidad, a los mecanismos de designación y a las garantías para su remoción, con el objeto de conseguir con esto una mayor posibilidad de control de este Poder Judicial.

Entonces esta situación, desde nuestro punto de vista, debe ser contemplada también porque en la reunión de Cortes y Superiores Tribunales de Justicia se hizo hincapié en que era conveniente que el Ministerio Público Fiscal obedeciera a una estructura jerarquizada, verticalizada, pero a partir de mecanismos de designación que no estuvieran a cargo del Poder Ejecutivo o de órganos que integren este Poder. Tampoco debe estar a cargo de estructuras extrapoder que lo dejen en una situación ambigua. Nuestra experiencia institucional indica que estos órganos extrapoder que andan boyando institucionalmente, terminan recalando y siendo dominados por el poder más fuerte, esto es por el Poder Ejecutivo.

De ahí que nosotros pretendemos aportar la experiencia de nuestra provincia y tratar de hacer del Ministerio Fiscal un órgano que esté dentro de esa estructura judicial y que el mecanismo de designación, que la ley no lo dice, sea hecho a través del Consejo de la Magistratura. Los mecanismos de selección deben hacerse en base a la idoneidad, a la capacidad moral, a los méritos, por concurso público de antecedentes y no como se decía en la Comisión de Sistemas de Control que debía ser por decisión política a través del Congreso, no porque desconfiamos del Congreso pensando que va a errar, sino porque creemos que en la actualidad hay que darle la garantía a cada aspirante que se sienta capaz de integrar la judicatura o el ministerio fiscal, la oportunidad de demostrar sus méritos, conforme a lo técnico, sin perjuicio de que se haga una evaluación de antecedentes de tipo político.

Sintetizando, Ministerio Público dentro del Poder Judicial, Ministerio público con mecanismos de designación y remoción similares a los de los jueces, organización jerarquizada con unidad de organización dentro del propio ministerio, dependiendo de una cabeza, que era la que tenía facultades para dar órdenes. Con esto, nosotros creemos que se fortalece la independencia del Poder Judicial.

También se incursiona en lo relativo a la necesidad de consagración específica de los recursos de hábeas corpus y de la acción de amparo, tomando en cuenta la rica experiencia de las constituciones provinciales y de la aplicación que se hace en nuestra provincia, haciéndolo de manera tal que sea precisa, prolija y operativa la regulación del amparo y hábeas corpus.

Finalmente, con respecto al Jurado de Enjuiciamiento, también hubo de parte de la reunión de Cortes y Superiores Tribunales la admisión de un mecanismo de remoción que supere el actual, dejando reservado para la Corte o para los Superiores Tribunales de Provincias la posibilidad de la remoción, a través del llamado Juicio Político que ejercen las autoridades del Congreso. Mientras que para los órganos inferiores del Poder Judicial y del Ministerio Público, la remoción se haría a través del jurado de enjuiciamiento, integrado de manera pluralista, con representación de los abogados, miembros de los superiores tribunales y también de la representación parlamentaria que corresponda.

Esas fueron en síntesis las inquietudes de las Cortes y Superiores Tribunales de Justicia, que ahora queremos transmitir a ustedes, aunque ya se las hemos dejado a través del envío de esas conclusiones.

Quiero concluir con una invocación a la responsabilidad de todos, porque creo que nos incumbe, y por eso hemos venido acá. No somos convencionales constituyentes y no queremos sustituir la dura misión que tienen, pero queremos arrimarles la preocupación de la experiencia del funcionamiento como integrantes de los Poderes Judiciales de las provincias, para que en el diagrama institucional en el cual está el interés de toda la sociedad, se cometan los menores yerros posibles, porque, señores, está en juego nada más y nada menos que la credibilidad en la administración de justicia.

Si este proceso de descreimiento, en función de encuestas que demuestran que el hombre común cree más en la Justicia periodística que en la Justicia institucionalizada o formal, no se revierte a partir de actos ejemplares de los dirigentes políticos que demuestren en la práctica que sinceramente están dispuestos a aceptar la independencia del Poder Judicial, no vamos a tener la transformación cultural necesaria.

Quiero advertir que con una buena modificación de una norma constitucional o legal no vamos a modificar la cultura jurídica o los comportamientos de la gente, pero sí podemos ayudar en la conformación de una sociedad donde sea costumbre el respeto a la ley, donde sea costumbre habitual aceptar la decisión del Poder Judicial y donde, sobre todo los dirigentes políticos, sean ellos de cualquier partido, no pretendan dominar al Poder Judicial, como uno de los medios de conseguir resultados de tipo político que no pueden obtener, por ejemplo, para sancionar una ley del Congreso.

Si esto es así, si todos estamos convencidos, seguramente estas palabras que yo vierto en función de esa reunión del 20 y 21 de mayo, van a ser recepcionadas y entre todos vamos a buscar los caminos para superar los escollos de tipo formales, porque se invoca quizás el Núcleo de Coincidencias Básicas, se invoca quizás una norma literalmente analizada que impediría una discusión en el tratamiento de estos temas. Pero yo reclamo la imaginación de todos ustedes, porque estamos en un momento trascendente y no le podemos -como dijo un convencional en el acto de entrega de los diplomas respectivos- fallar al pueblo de la República que confía en que su nivel de vida cotidiano debe ser mejorado, no sólo con realizaciones materiales, sino con una mejor administración de justicia y una mayor seguridad ciudadana, basada en la libertad y en la eficacia. Nada más, muchas gracias.

Sr. CULLEN.- Pido la palabra.

Señor presidente, señores convencionales: cuando decidí postularme a esta banca de convencional y cuando salí electo tomé la decisión de realizar -y así lo dije a mis electores- una tarea constructiva, aportando todo lo que pudiera en todos los temas sometidos a la reforma.

Así fue que presenté proyectos en la totalidad de los temas y de las comisiones, pero obviamente llegó un momento en que tuve que decidir sobre qué proyectos específicamente me iba a ocupar, preocupándome para tratar de lograr una solución acorde con los principios básicos que este país debe mantener en la reforma constitucional. Así fue que respecto del Núcleo de Coincidencias Básicas seleccioné el tema de los senadores -que hasta ahora es solamente un reparto de poder, hasta que no se me pruebe lo contrario en las disposiciones transitorias- y también el del Consejo de la Magistratura que a mi entender, con todo respeto, destruye la independencia del Poder Judicial.

No voy a referirme al Consejo de la Magistratura en lo que hace a su función en la selección de magistrados porque esto tiene un amplísimo consenso. Todo el Derecho Público Provincial lo ha recogido y ha funcionado bien, con algunas dificultades -como señalaba la señora convencional- en algunas provincias, pero siempre mejor que el sistema político que tenemos hasta ahora. Habrá diferencias de matices sobre las ternas y duplas o sobre si es vinculante o no lo es, pero todos tenemos conciencia de que la designación de magistrados en un sistema que permita su selección mediante criterios de idoneidad y sobre todo, separada totalmente de la politización, es un avance.

Pero sí me voy a referir a esta insólita competencia que se le da a este órgano y reitero la palabra "insólita", sin ningún antecedente en el mundo con esta composición de manejar el gobierno la administración del Poder Judicial, las potestades disciplinarias y, aun más, de tener la potestad de reglamentar el funcionamiento y las garantías necesarias para la independencia de los jueces y la eficaz prestación del servicio de justicia.

Ciento cuarenta años en la historia del país, desde 1853, que está en vigencia el artículo 99, con virtudes y con defectos. Ha sido señalado por los hombres de 1853, como un elemento fundamental para un Poder Judicial independiente que el mismo Poder Judicial tenga a su cargo el gobierno, la administración, el manejo de sus propios recursos, la potestad disciplinaria y de dictar leyes o reglamentos que sean necesarios para asegurar la independencia de la magistratura.

Ahora nos encontramos con esto, donde ese Consejo de la Magistratura aparece haciéndose cargo del gobierno y la administración del Poder Judicial.

Hemos escuchado a los sectores directamente interesados, hemos escuchado a los abogados que dicen "señores, si le damos el gobierno y la administración del Poder Judicial a un órgano extraño, estamos afectando la independencia del Poder Judicial" Hemos escuchado a los jueces en el mismo sentido, y ellos son los que realizan todos los días el quehacer judicial.

Me pregunté ¿de dónde sale esta innovación?, ¿cuál es su historia? Que curioso, ni el Radicalismo ni el Justicialismo en todos sus documentos dijeron una sola palabra con respecto a crear un Consejo de la Magistratura que tenga a su cargo el gobierno y la administración del Poder Judicial, más aun, el Pacto de Olivos no dice una palabra sobre este tema. El Pacto de Olivos, el que firmaron los doctores Menem y Alfonsín dice simplemente en el artículo 2_ que debe afianzarse la independencia de la Justicia y a tales efectos postula la modificación sustancial del modo de designación de jueces y luego un procedimiento de remoción de magistrados con los que todos estamos de acuerdo. En la letra chica aparece esta innovación, de quién fue, no sé, pero en la letra chica aparecen estas atribuciones que se le dan a este Consejo de la Magistratura que no tiene -insisto- con esta composición ningún antecedente en el mundo. Este es un Consejo de la Magistratura sin historia, porque nadie lo reclamaba, también sin fundamento.

Leamos los fundamentos del proyecto de la mayoría que aquí lo tengo, leamos los fundamentos cuando habla de requerir la independencia del Poder Judicial, ¿qué dicen esos fundamentos? Hablan de los mecanismos de designación y de destitución. No nos dicen una palabra de por qué este Consejo tiene que tener el gobierno y la administración del Poder Judicial, y en qué medida este gobierno y administración van a permitir reforzar la independencia del Poder Judicial.

Tenemos que ir a los redactores de la reforma, al libro de García Lema, que nos dice, que nos cuenta -si no lo hubiera escrito no nos hubiésemos enterado porque tampoco estuvo este tema en la campaña electoral, al menos en mi provincia- que tuvieron presente dos factores, la eficiencia de la gestión judicial, la que podía verse afectada distrayendo el tiempo de los señores jueces en la tarea administrativa, y la transparencia, la necesidad de

transparencia en las licitaciones, en las compras y en el manejo del dinero. Y luego en el debate se habla de los antecedentes, y se mencionan básicamente dos, España e Italia. Bien dijo el señor Zaffaroni que nada había quedado de esta competencia en la reforma constitucional francesa de 1958; sí lo tenía en la Constitución anterior de 1946. Omiten un detalle, en España ese Consejo de la Magistratura está integrado por 20 miembros, de los cuales 12, una amplia mayoría, son del Poder Judicial, lo que asegura que sea el Poder Judicial, aunque con el control de otros sectores, quien sea el que maneja el gobierno y administración de la Justicia.

En Italia dos tercios de sus integrantes son del Poder Judicial, lo que significa que es un Consejo de la Magistratura que maneja en gobierno y administración de la Justicia; es básicamente el Poder Judicial integrado con algunos elementos de control.

En esta composición, insisto y reitero señores convencionales, llamándolos a la reflexión, no hay ningún antecedente en el mundo y vamos a hacer una innovación sustancial. Vamos a crear este órgano con semejantes competencias, que las repito, administrar los recursos y ejecutar el presupuesto que la Nación le asigne, la administración de justicia, ejercer facultades disciplinarias. Un juez no va a poder sancionar a un empleado, porque las facultades disciplinarias las va a tener un órgano extraño...

Sr. BERTHONGARAY - No es así.

Sr. CULLEN - Dice eso, ejercer facultades disciplinarias.

Sr. MAY ZUBIRIA - Sobre magistrados.

Sr. CULLEN - Tampoco es bueno que sea sobre magistrados el ejercicio de la facultad disciplinaria por parte del Consejo de la Magistratura, vean que el artículo 99 que también se modifica en el proyecto, ¿qué modificación se hace? "La Corte Suprema dictará su reglamento interior y económico" y ahora dice "reglamento interior". Decía, "Nombrará a todos sus empleados subalternos" y ahora dice "Nombrará a sus empleados", lo cual significa que el nombramiento de sus empleados -y aquí me acotan que no las facultades disciplinarias- estará a cargo del Consejo, lo cual es una contradicción. En el inciso 6_ "Dictar los reglamentos" lo cual indica que este órgano va a tener facultades legisferantes, lo cual habla de ley en sentido material, es decir que dictará reglamentos, lo cual es dictar normas relacionadas con la organización judicial. Aquellas acordadas de la Corte que determinaban la organización judicial no las dictará más, las hará este órgano. "Y aquellas que sean necesarias" dice el proyecto, "para asegurar la independencia de jueces y la eficaz prestación del servicio de justicia". Con estas atribuciones, ¿cómo está integrado el consejo en el proyecto? Fíjense que está integrado con la representación que procure el equilibrio, primer gran error, no está la integración en la Constitución, pero da normas, da pautas. Dice "debe procurar el equilibrio" Y si hablamos de equilibrio estamos hablando de una composición igualitaria en cantidad de integrantes entre la representación de órganos políticos resultante de la elección popular. ¿Quiénes son? Va a haber en ese Consejo de la Magistratura un representante del presidente de la República

Esta reforma que era para atenuar es sistema presidencialista, para afianzar el Poder Judicial, ese Consejo de la Magistratura, va a estar integrado por representantes del Poder Ejecutivo, por representantes de la Cámara de Diputados, por representante de la Cámara de Senadores, que son los tres órganos políticos resultantes de la elección popular. Cada uno de ellos va a tener un número de representantes que a su vez va a hacer similar a los otros que integran el Consejo de la Magistratura que son los representantes de los jueces, de los abogados y sin equilibrio esa situación tan híbrida de personalidades del ámbito académico.

Fácil es advertir que bien puede, de acuerdo al texto de la Constitución que se pretende reformar, tener una composición del Consejo con mayoría política, porque puede haber para lograr ese equilibrio, supongamos, dos representantes del Presidente de la Nación, dos representantes de la Cámara de Diputados, dos representantes de la Cámara de Senadores, dos representantes de los jueces, dos representantes de los abogados y uno por las personalidades independientes.¹

8

Solicitada por el señor convencional de la Rúa (pág. 2765 – 2771)

El nuevo "Status" jurídico de la Ciudad de Buenos Aires

La presente inserción procura examinar la temática derivada del reconocimiento *a la ciudad de Buenos Aires de un status jurídico especial, equivalente al que, desde la sanción de la Constitución de 1853, ostentan las Provincias Argentinas.*

Conflictiva y prolongada ha sido la historia de esta ciudad que, signada desde sus orígenes para cumplir un rol trascendente en la historia institucional argentina, se vio a la par imposibilitada de organizar sus instituciones y elegir a sus gobernantes.

La historia, que comienza con su fundación por Juan de Garay, hizo de ella la residencia permanente de las autoridades centrales durante el período de la Colonia: la Gobernación de Buenos Aires, en 1617, el Obispado, en 1620; la Audiencia, en 1661; el Virreinato del Río de la Plata, en 1776, tuvieron su sede en la ciudad.

La revolución de mayo de 1810 no modificó esta situación y la cuestión fue desde entonces la raíz de conflictos. Desde el 25 de mayo de 1810, los gobiernos patrios continuaron residiendo en la ciudad de Buenos Aires, con la excepción, en 1816, del Congreso Nacional instalado en la ciudad de Tucumán y que allí funcionó hasta abril de 1817, oportunidad en que se trasladó a Buenos Aires. Aún en los períodos de aislamiento provincial, caracterizados por la inexistencia de gobiernos nacionales, la ciudad de Buenos Aires no perdió el carácter de Capital de la Nación, por cuanto el Gobernador de la Provincia casi siempre contó con las facultades que le conferían los gobiernos de provincias, para representar a éstas en las relaciones con las potencias extranjeras y, además, porque en la misma ciudad residían los representantes consulares y diplomáticos acreditados oportunamente por varias de aquéllas. El Congreso Constituyente de 1824-1826 sesionó en la ciudad de Buenos Aires y a iniciativa del Presidente Rivadavia, declaró que ésta ciudad y un amplio ejido sería la capital y por lo tanto, residencia de los poderes de la Nación.

Cuando después de Caseros se reúne la Convención Constituyente, sin la presencia de los Convencionales de la provincia de Buenos Aires -transformada en estado soberano- y sanciona la Constitución de 1853, las provincias del interior asumen el protagonismo de la ciudad, y en el artículo 3, la declara capital de la República, sin que ello ponga fin a los conflictos. Buenos Aires no quiere ser cercenada. Prefiere la igualdad entre sus pares a perder su autonomía. Urquiza, a causa del resentimiento porteño, deberá residir en la ciudad de Paraná. Después de Cepeda, Buenos Aires logra imponer a las demás Provincias su posición, y la Convención Constituyente de 1860 modifica el controvertido artículo 3. Sin embargo, la

¹ La segunda parte de esta inserción será publicada en los tomos definitivos.

cuestión no encuentra solución definitiva hasta 1880. Ni siquiera Mitre, como hombre de Buenos Aires, logra vencer los recelos de la legislatura porteña y, si bien obtiene que el Congreso de la Nación declare a la ciudad capital, la ley es rechazada por la Legislatura local que le impone una solución de compromiso que le permite residir transitoriamente en la ciudad por el término de 5 años. Mientras tanto, se suceden los proyectos de ley que pretenden buscar una solución alternativa.

La situación del gobierno nacional como huésped del gobierno provincial se torna insostenible, rompiéndose el "statu quo" en 1880, más que por razones jurídicas por otras de índole estrictamente política, cual fue el enfrentamiento de Carlos Tejedor, Gobernador de la Provincia de Buenos Aires, con el Presidente Avellaneda y su candidato a sucederlo, el General Julio A. Roca. Ante el alzamiento de las tropas del gobernador, el presidente Avellaneda se ve obligado a trasladar la sede del gobierno a Belgrano, donde con un quórum estricto, sancionó la ley de capitalización de la ciudad. Triunfan los pueblos del interior e imponen a Buenos Aires la obligación de ceder la ciudad para asiento de las autoridades federales. Con ello, gana el Estado Federal en su conjunto, pero pierde la ciudad que, no obstante concentrar el mayor número de habitantes, se ve imposibilitada de regir su destino.

Es que los reiterados conflictos entre el gobierno central y Buenos Aires, justificaron entonces la adopción de un régimen especial de gobierno para esta ciudad, basado en la existencia de un único centro de decisión política, ejercido por el Presidente como jefe inmediato de la Capital Federal, y el Congreso, como legislatura exclusiva de dicha ciudad.

No obstante lo expresado, la Constitución sancionada en 1853 no dejó de reconocer los derechos históricos del pueblo residente en la ciudad y, apartándose del modelo americano, le reconoció el derecho de participar en la elección del Presidente y Vice de la Nación; de elegir representantes ante la Cámara de Diputados; e incluso de participar en la conformación del Senado en igualdad de condiciones que las Provincias, sin considerar un obstáculo el rol federal asignado a este cuerpo.

Dentro de la sistemática de la Constitución del 53, en la que se designaba expresamente a la ciudad de Buenos Aires como capital de la República, el reconocimiento del derecho de los habitantes del distrito federal de participar en la conformación de los órganos federales de gobierno, constituía una solución transaccional entre los distintos intereses en juego, que encuentra sus antecedentes en la historia, e indica, como enseña Sánchez Viamonte (Manual de Derecho Constitucional, pág. 328) que dicha ciudad se encuentra, respecto del Gobierno Federal, en una situación institucional semejante a la de las provincias. "La capital federal es, políticamente, una provincia que no se da sus propias instituciones locales, sino que se rige por las que le suministra la Constitución Nacional". Esta particular situación institucional reconocida a Buenos Aires encuentra su razón de ser en la importancia que, desde su fundación, fue adquiriendo la ciudad, motivada principalmente por su doble carácter de ciudad-puerto y ciudad-capital, hecho que produjo, por una parte, el crecimiento constante de su número de habitantes, y por la otra, el desarrollo económico de la zona, en detrimento, incluso, del interior.

La reforma de 1860 no modificó sustancialmente esta situación, ya que si bien se elimina del artículo 3 toda referencia a la ciudad de Buenos Aires, las Provincias continuaban, como hemos indicado, señalándola como futura sede de las autoridades federales, hecho que justificaba las prerrogativas referidas en relación a una ciudad que por su protagonismo histórico, así como por su importancia en el concierto nacional, no podía ser privada de su derecho fundamental de participar en la formación del gobierno federal.

El texto constitucional de 1853/60, sin embargo, consideró inoportuno conferir a los habitantes de la ciudad en que residirían las autoridades del gobierno federal, el derecho

reconocido a las provincias de darse sus propias instituciones y regirse por ellas. La importancia que por entonces se asignaba a la cuestión capital, así como el temor a los posibles problemas que podría acarrear la llamada cohabitación de autoridades de diferentes niveles estadales, llevaron al Constituyente a asignar al Presidente de la República la jefatura inmediata y local de la Capital Federal, y al Congreso de la Nación la atribución de legislar, en forma exclusiva, para dicha entidad.

Mucho se ha discutido en el pasado sobre la viabilidad de un régimen municipal en la ciudad capital; también han sido innumerables las controversias en torno a la posibilidad de devolver a sus habitantes el derecho de elegir a su jefe de gobierno. En los hechos, fue la propia Convención Constituyente de 1853 la que cinco días después de la entrada en vigencia de la Ley Fundamental, actuando como legislatura ordinaria, estableció una Municipalidad para la ciudad de Buenos Aires, y dispuso que la designación de su presidente se efectuara por el Poder Ejecutivo Nacional de una terna propuesta por la Municipalidad entre sus miembros, los que -a su vez- eran elegidos por el pueblo a razón de dos por cada una de las once parroquias. Base popular, en consecuencia, establecida por la propia Convención que adoptaba un sistema similar al de muchos países europeos actuales, en el que el Alcalde es el Presidente del Concejo.

La legislación posterior olvidó el precedente de la ley de 1853 y se atuvo a la letra de los artículos 67 inc. 27 y 86 inc. 3. Nunca más se logró la elección popular del Intendente, aunque el Congreso fue más generoso en su cesión de derechos a favor del Concejo, tal vez para evitarse las tediosas tareas propias de la legislación municipal. Pero estas autoridades han carecido de entidad y respaldo propio, siendo sometidas a numerosas intervenciones, que llegaron, incluso a disolver el Concejo.

Es cierto que este organismo, a pesar que en determinadas etapas gozó de prestigio y fue precursor de mejores formas de representación, en muchos otros períodos de su historia fue motivo de desconfianza y aún de repudio. Tal vez, el propio carácter híbrido de la institución, la carencia de pautas constitucionales precisas, a través de la ley orgánica sancionada por el Congreso, ha determinado que, hasta por su falta de importancia real, se prestara a desviaciones y vicios en general no padecidos por los cuerpos similares existentes en Provincias.

Pero el pueblo de la ciudad de Buenos Aires no permaneció pasivo ante estos actos, y a través de sus representantes en el Congreso de la Nación reclamó, desde comienzos de este siglo, que se le reconociera el derecho de elegir no sólo a los miembros del Concejo, sino también del propio departamento ejecutivo.

Hoy, la declaración de la necesidad de la reforma efectuada por el Congreso de la Nación por ley 24.309, permite remover el principal obstáculo que ha conspirado contra el reconocimiento de sus derechos, cual es la controvertida constitucionalidad de su instrumentación a través de la legislación ordinaria, en orden a lo dispuesto por los artículos 67 inc. 27 y 86 inc. 3 de la Constitución Nacional. Pero también, la ley declarativa ha habilitado para avanzar aún más en esta materia, autorizando a instaurar un régimen de autonomía para la ciudad, que la coloca en una situación institucional similar a la que ostentan las provincias argentinas.

Esta Honorable Convención Constituyente no pretende sino hacer justicia con una ciudad en la que vive la décima parte de la población del país (más de tres millones) y transitan diariamente más de siete millones de personas. Y que, conforme al Censo Económico de 1985, participa en 22% del P.B.I. Nacional; que posee más de 16.000 establecimientos industriales instalados y más de 120.000 comercios que emplean, en su conjunto, a más de 800.000 personas.

Como puede advertirse en estos datos, la dimensión, importancia y riqueza de la

ciudad de Buenos Aires, la excluyen, por una parte, del concepto clásico de municipio, y las características exclusivamente urbanas que presenta, por la otra, la diferencian, desde una perspectiva fáctica, del concepto tradicional de "provincia", y hacen de ella una verdadera "*ciudad-estado*", que merece un tratamiento especial en el texto constitucional.

El "status" que hoy se confiere a la ciudad de Buenos Aires, se funda así, no en su condición de Capital de la República, condición que podría dejar de tener en un futuro, sino en la necesidad de brindarle los instrumentos adecuados que, fundados en el concepto clásico de *autonomía*, le permitan satisfacer los peculiares requerimientos de una megalópolis, requerimientos que continuarán existiendo, aún cuando la ciudad deje de ser la Capital.

En este contexto, la autonomía reconocida a Buenos Aires significa asignar a la "*ciudad-estado*" facultades de *auto-gestión* (poder de gobernarse libremente dentro de su estatuto), y de *auto-organización* (derecho a dotarse a si misma de un estatuto a su elección), y debe ser analizada no sólo a la luz de lo dispuesto por la norma específica que se propone incorporar en la materia (art. 110 bis), sino también de las restantes disposiciones modificadas por esta Honorable Convención que contribuyen a equiparar a la ciudad de Buenos Aires con los restantes Estados que integran la Federación. En especial, por aquellas que derogan el inciso 3 del artículo 86; limitan las atribuciones conferidas por el inciso 27 del artículo 67 al Congreso de la Nación al sólo efecto de asegurar los intereses del Estado Federal mientras la ciudad continúe siendo la Capital; excluyen expresamente de la aplicación del régimen de designación y remoción previsto en los artículos 86 inc. 5, 99 bis y 99 ter, a los magistrados que ejerzan la jurisdicción ordinaria en la ciudad; confieren a los órganos federales de gobierno la atribución de intervenir la ciudad-estado (67 inc. nuevo y 86 inc. 24); y reconocen a la nueva unidad política el derecho de participar en la formación de la Cámara de Senadores y Diputados (36, 37 y 46) en igualdad de condiciones que los restantes integrantes del Estado Federal.

La solución propuesta por el despacho de la mayoría de la Comisión se articula así en la forma federal de estado adoptada por el artículo 1 de la Constitución Nacional que, como bien ha señalado la doctrina, importa reconocer la coexistencia de una pluralidad de órdenes superpuestas - federal y local- que implican, a la vez, en la materia a regular y en el sujeto afectado -el ciudadano- una pluripertenencia sin colisiones ni vacíos.

En este marco, el principio de coordinación entre los ordenamientos jurídicos de los distintos niveles estadales que integran la federación, resulta posible a través del mecanismo jurídico-político de *distribución de competencias*, que permite articular el funcionamiento de la compleja estructura del Estado Federal, atribuyendo, en forma automática y por aplicación de la propia constitución, a uno u otro nivel estadual una determinada materia. Este ha sido el criterio rector en nuestra federación que ha hecho posible conciliar la pluralidad de estados miembros con la unidad del Estado Federal; y este debe ser también el criterio con relación a la ciudad de Buenos Aires, pues no se trata -como ya hemos señalado- de elegir la mejor forma de organización o el régimen de gobierno que mejor se adapte a la ciudad Capital; sino de adoptar un régimen permanente aplicable a la nueva unidad política.

En orden a lo expuesto y a fin de determinar el alcance de *las competencias* asignadas por la Constitución Nacional a la ciudad de Buenos Aires, resulta oportuno recordar que si bien la ley declarativa de la necesidad de la reforma ha habilitado expresamente la materia en análisis, ha circunscripto de tal forma los artículos a revisar que ha omitido habilitar expresamente numerosas disposiciones que deberían ser revisadas por esta Honorable Convención Constituyente con el objeto de instrumentar la reforma propuesta, obligando al Constituyente de 1994 a establecer sólo grandes lineamientos, que luego deberán ser analizados por el intérprete del mañana a la luz de las circunstancias históricas en las que fueron sancionados y de la deficiente técnica legislativa utilizada por la ley declarativa.

Para fundamentar esta posición cabe recordar que la ley 24.309 no ha habilitado, por ejemplo, el tratamiento de las disposiciones establecidas en la llamada "parte dogmática" de la Constitución, hecho que no nos impide, no obstante, concluir en la necesaria aplicación de los condicionamientos impuestos por el artículo 5 de la Constitución Nacional al nuevo Estatuto Organizativo que deberá dictarse la ciudad-estado; que las causales y las formas por las que procede la intervención federal prevista en los nuevos incisos que se incorporan a los artículos 67 y 86 son las mismas a las que se refiere el artículo 6; que, en igual sentido, los actos públicos y procedimientos judiciales de la ciudad de Buenos Aires gozan de entera fe en las provincias (art. 7), y sus ciudadanos, gozan de todos los derechos, privilegios e inmunidades inherentes al título en las demás (art. 8); que la Constitución, las leyes de la Nación que en su consecuencia se dicten y los tratados con las potencias extranjeras son ley suprema de la Nación, y las autoridades de la ciudad de Buenos Aires están obligadas a conformarse a ellas (art. 31).

No es nuestra intención enumerar todas y cada una de las disposiciones que, para una adecuada instrumentación de la reforma propuesta, deberían haber sido habilitadas por la ley declarativa, sino que simplemente nos hemos permitido enunciar algunas a fin de alertar al interprete de mañana que no podrá encontrar todas las respuestas a las posibles situaciones que puedan presentarse en la interpretación aislada de las disposiciones reformadas por esta Convención, sino que debe buscarlas a través de un análisis integral y sistemático del texto constitucional, *sobre la base de la forma federal de estado adoptada por la Ley Fundamental, en la que cada una de las unidades políticas que integran el todo soberano, se encuentran en igualdad de condiciones con todas las demás*. Esta igualdad, que constituye la base del sistema, es la que nos permite concluir que la autonomía de la ciudad de Buenos Aires se encuentra sujeta a los mismos condicionamientos a los que se ven sometidas las autonomías provinciales pero que, en igual medida, la primera tiene la misma extensión que la reconocida a la segunda.

En el contexto señalado, *resulta aplicable en materia de distribución de competencias, el criterio rector establecido en el artículo 104 de la Constitución Nacional*, correspondiendo a la nueva unidad política que se crea, todos los poderes no delegados por la Constitución al Gobierno Federal. En efecto, si bien la ciudad de Buenos Aires como unidad política autónoma, no puede considerarse anterior a la conformación del Estado federal, se encuentra, en relación al mismo, en una situación similar a la de las provincias creadas por el Congreso por aplicación del artículo 67 inciso 14 de la Constitución Nacional, las que han sido erigidas en igualdad de status con las catorce provincias preexistentes.

A modo de ejemplo y sin intentar agotar la enumeración, dado el carácter indefinido de las atribuciones conservadas por los Estados miembros, creemos oportuno señalar que corresponderá a la ciudad de Buenos Aires: dictar un estatuto organizativo de sus instituciones, bajo el sistema representativo-republicano, de acuerdo con los principios, declaraciones y garantías de la Constitución Nacional y que asegure su administración de justicia, el régimen municipal y la educación primaria (art. 5, 105, 106 y 110 bis); elegir en forma directa a su jefe de gobierno, así como a los legisladores y demás funcionarios locales, sin intervención del gobierno federal (art. 105 y 110 bis); legislar en todas aquéllas materias no delegadas por las provincias en el gobierno federal (art. 67, 104, 110 bis); asegurar la administración de justicia, ejerciendo las facultades jurisdiccionales no atribuidas por los artículos 100 y 101 al gobierno federal (art. 5, 67 inc. 11, 104 y 110 bis y disposición transitoria respectiva); ejercer el poder de policía, así como los poderes fiscales conservados, en igualdad de condiciones que los restantes Estados autónomos que conforman la Federación (art. 67 y 104); celebrar tratados parciales con las provincias, en la forma y con los límites establecidos en el artículo 107; ejercer las competencias concurrentes establecidas por los artículos 67 inc. 16 y 107; así como las atribuciones que específicamente se

sancionen por esta H. Convención al tratar los despachos de las comisiones de Régimen Federal y Competencia Federal.

Para terminar, resulta necesario destacar cual será el rol que, en un futuro, desempeñará el Congreso en relación a la ciudad de Buenos Aires toda vez que, si bien se mantiene el inciso 27 del artículo 67, se limita por, la disposición transitoria respectiva, la atribución de este órgano del gobierno federal a dictar la ley que garantice los intereses del Estado nacional mientras la ciudad continúe siendo la capital de la Nación, y convocar a los habitantes de la ciudad para que elijan a los representantes que tendrán a su cargo la sanción del nuevo Estatuto Organizativo.

La ley a dictarse dentro del plazo de doscientos setenta (270) días a contar desde la entrada en vigencia de la Constitución no podrá limitar la autonomía de la ciudad ni modificar, en consecuencia, el reparto de competencias establecido por el propio texto constitucional. Los conceptos centrales de autonomía, jurisdicción y legislación son imperativos, y las limitaciones que establezca la ley especial serán acotadas, necesariamente, a aquéllas que importen exclusividad o cooperación a favor de determinadas funciones federales. Esta relación es, en principio, semejante a la que existe entre los estados provinciales y la Nación, pero sus particularidades resultan de la calidad de Capital de la República que la ciudad de Buenos Aires conserva.

El nuevo perfil del Senado en la reforma de 1994

El Congreso argentino, siguiendo el modelo adoptado por la Constitución de los Estados Unidos de América, se organiza en dos cuerpos, la Cámara de Diputados, que ejerce una representación popular, y el Senado, que actúa como órgano de representación territorial, ya que en él se encuentran representadas todas las provincias y la Capital Federal (ciudad de Buenos Aires, en el futuro texto), en igualdad de condiciones. En este contexto, la esencia del bicameralismo en nuestro derecho no se vincula exclusivamente con la seguridad que implica contar con una Cámara de origen y otra revisora en el proceso de formación y sanción de leyes, sino que, en especial, es una consecuencia necesaria de la forma federal de estado adoptada por el artículo 1 del texto constitucional.

Desde uno de los precedentes históricos de nuestra forma federal de estado, esto es, desde la sanción de la Constitución de Filadelfia, el carácter del Senado como órgano de representación territorial no reside en la forma de designación de sus integrantes (directa o indirecta), ni en el número de legisladores que representan a los Estados (dos, tres o más), sino en la igualdad en la representación; ello significa que todos los Estados -sin distinción de su tamaño o número de habitantes- se encuentran igualmente representados en el cuerpo.

Al respecto, describe Giuseppe de Vergontini (Derecho Constitucional Comparado, Ed. Espasa Universal, pág. 335), que "La cámara alta o cámara de los Estados que constituye el órgano más específicamente federal, se estructura o 1) según el modelo del Senado o 2) Según el tipo del Consejo. El primero (EE.UU., Suiza, Canadá, Australia) exige la presencia de parlamentarios-representativos de los Estados miembros dotados de autonomía de acción política dentro de la cámara; el segundo, Consejo (Alemania), se caracteriza por la presencia de parlamentarios delegados, sujetos a directrices del Estado al que pertenecen. "... "Los miembros de la Cámara alta son designados o por sufragio popular (Australia, EE.UU., parte de los Cantones Suizos), o por el Legislativo del Estado miembro (parte de los Cantones Suizos), o por el Ejecutivo de los Estados miembros (Alemania)..."

En orden a la forma de designación de los Senadores, el sistema indirecto consagrado por la Constitución Argentina encuentra su precedente en el texto americano que, en un comienzo y hasta la sanción de la Enmienda Nro. XVII (año 1913), asignó dicha elección a

las legislaturas locales. Si bien la doctrina ha intentado justificar esta forma de elección a través de argumentos que tienden a vincularla con la forma federal de estado (se trataría, en este contexto, de garantizar a los gobiernos estatales una especie de participación en el gobierno federal, por medio de la elección de los senadores), lo cierto es que su fundamento también reside en un perfil diferenciado como órgano legislativo que se le atribuye. El criterio práctico del pueblo americano, ya evidenciado con la solución transaccional plasmada en la composición bicameral del Congreso (igual representación en el Senado, y proporcional en Diputados), se pone de manifiesto también en este punto. Así, se reconoció al pueblo el derecho de elegir directamente a los miembros de la llamada Cámara joven que, por la forma de elección establecida y por las condiciones requeridas para acceder al cargo, así como por el exiguo término del mandato de los legisladores, estuvo, desde su origen, concebida como cuerpo con gran capacidad para generar iniciativas, pero, a la par, mucho más apasionado e impetuoso, proclive a los cambios súbitos.

El Senado, por el contrario, fue concebido "como cuerpo integrado por hombres reposados, a los que la experiencia hubiera curado de los entusiasmos exagerados de la juventud, elegidos por un procedimiento indirecto a fin de alejarlos de las influencias de la masa, y cuya renovación se cumpliría lentamente, factores que en su conjunto obrarían la presencia del espíritu conservador de las decisiones gubernamentales" (Carlos María Bidegain, *El Congreso en los Estados Unidos de América*, pág. 46/47).

La situación se revirtió durante los cien años posteriores, en los que progresivamente se tendió a mecanismos directos de elección. En lo que concierne al Senado propiamente dicho, en 1913, la presión hacia una democracia más universal, fomentada por intereses políticos opuestos a los conservadores, trajo como resultado final la enmienda N° XVII, que concedió a la población de los Estados el derecho de elegir a sus senadores.

Señala Bidegain (ob. cit. pág. 90), que la modificación del sistema de elección de los Senadores obedeció a los problemas suscitados en las Legislaturas locales y motivados por dicha elección. En efecto: "los caucus partidarios, con el deseo de imponer sus candidatos, paralizaron a menudo la acción de las Legislaturas hasta solucionar a su paladar las controversias políticas suscitadas por la elección de senadores, que muchas veces desataron fuertes pasiones lugareñas y en algunas ocasiones condujeron a situaciones de violencia cercanas a la sedición. Estas disputas anularon a veces toda su labor y se extendieron a lo largo de períodos completos de sesiones, sin arribar a la elección el Senador."

Si bien el Senado de la Nación Argentina ha sido concebido siguiendo el modelo americano, en el texto constitucional local se encuentran acentuados algunos de sus rasgos conservadores y oligárquicos, producto de la tradición autóctona evidenciada en las Leyes Fundamentales de 1819 y 1826, tales como la duración exagerada del mandato y la exigencia de una renta anual de dos mil pesos fuertes. A ello se le suma el mantenimiento de la forma indirecta de elección, que priva al pueblo del Estado local de participar en forma inmediata en la conformación del cuerpo, no obstante encontrarse suficientemente demostrado el fracaso de los argumentos teóricos en los que la doctrina justifica su mantenimiento.

En efecto, la elección de los Senadores por las Legislaturas provinciales y por el colegio electoral en la Capital Federal no ha dado los resultados esperados en la práctica. Destaca Segundo V. Linares Quintana (*Tratado de la Ciencia del Derecho Constitucional*, tomo IX, pág. 198), que "En la República Argentina la elección indirecta de los senadores ha hecho posible, en la práctica política, frecuentes combinaciones y maniobras electorales al margen de la ética cívica y de la letra y el espíritu de la Constitución; y no pocas veces suscitó componendas de tan hondas proyecciones lugareñas que sirvieron de argumento para la intervención del gobierno federal." La lamentable experiencia en la elección del senador por la Capital en 1989 es un triste ejemplo. En el mismo sentido, Nestor P. Sagües

(Elementos de derecho constitucional, Tomo I, pág. 348), señala que una jugarreta política ensayada algunas veces, es la elección anticipada de senadores, que desnaturaliza el procedimiento.

El fracaso del sistema también se evidencia en el comportamiento del Senado en el que, no obstante la forma de elección indirecta de sus miembros, prevalecen las lealtades partidarias o personales, más que las institucionales "de modo que muchos legisladores son más fieles a los intereses y directivas de sus partidos o a las directivas del Presidente de la Nación que a los requerimientos específicos de sus Provincias" (Nestor P. Sagües, ob. cit, Tomo I, pág. 344).

En el mismo sentido, Pedro J. Frías ("El comportamiento federal en la Argentina", pág. 34) destaca que "El Senado es para algunos expositores el criterio decisivo de una estructura y de un comportamiento federales. Para probar que el Senado actúa conforme a su estructura sería necesario descubrir casos en que, frente a una medida centralizadora, se pronuncie en forma independiente a la de su composición partidaria, o por una alineación de provincias de menos población, esto es, acreditar que la representación de las autonomías ha podido más que la disciplina política. Los casos típicos, intervenciones federales a las provincias, leyes impositivas de coparticipación federal, etc., no revelan esa diversidad de comportamiento."

Como bien podrá advertirse, en el plano de la realidad constitucional, la forma indirecta de designación de los Senadores Nacionales no garantiza la representación de los intereses locales en el órgano de gobierno que, por su particular constitución, está llamado a ejercer la representación territorial de los Estados miembros y, en consecuencia, no se justifica su mantenimiento.

Por ello la elección directa de los Senadores por parte del pueblo de las respectivas Provincias, que encuentra sus antecedentes locales en la reforma de 1949 y en la llamada enmienda de 1972, permitirá, como señala Cesar Enrique Romero, una relación más inmediata entre el pueblo y sus gobernantes, hecho que redundará en el fortalecimiento del sistema democrático, sin que ello ponga en peligro la forma federal de estado adoptada por la Ley Fundamental, toda vez que se mantiene la igualdad en la representación de las Provincias en el Senado.

Por otra parte y en orden a la incorporación de un tercer Senador por Provincia, la reforma propuesta por el despacho de la mayoría tiende, por una parte, a acentuar la participación de las Provincias en la conformación del Congreso de la Nación, permitiendo, por la otra, garantizar la representación de las minorías en su seno; representación que se torna indispensable en un cuerpo que, a más de intervenir en el proceso de formación y sanción de leyes, participa en la designación de ciertos funcionarios, que por su jerarquía, no se ha querido dejar librada sólo en manos del Poder Ejecutivo; autoriza la declaración del estado de sitio en caso de ataque exterior; y actúa como tribunal de sentencia en el juicio político.

Las funciones ejecutivas y judiciales referidas, constituyen al Senado en un órgano de control de los demás Poderes del Estado, control que sólo puede ser ejercido en la medida que se garantice la participación de la oposición en la conformación del cuerpo.

El sistema electoral adoptado por el texto constitucional vigente para la designación de los miembros del Senado, no asegura un grado adecuado de participación de la oposición en su integración. En efecto, el reducido número de cargos a cubrir, sumado a la forma de designación (indirecta, a simple pluralidad de sufragios) y al particular comportamiento electoral de ciertos distritos, ha conferido, generalmente, al partido político que domina la Legislatura local la exclusividad en la asignación de los escaños senatoriales. Si a ello se suma la férrea disciplina que gobierna a los partidos políticos en la Argentina, se puede

advertir que las funciones de control del Senado respecto del Ejecutivo, son muy reducidas.

La situación descrita no sólo redundaría en detrimento de la imagen del Congreso, que es visto por el ciudadano como un órgano poco eficiente, sino que en la práctica refuerza la forma hiperpresidencialista en la que ha degenerado el gobierno argentino, con el consiguiente desmedro del principio de división de poderes.

En este marco, la reforma que se propicia obedece a la necesidad de fortalecer el rol del Parlamento, restableciendo el equilibrio institucional entre los poderes, como único mecanismo en un Estado de Derecho capaz de controlar los excesos de un Ejecutivo acostumbrado a extralimitarse en el ejercicio de sus funciones.

Las modificaciones comentadas -que se instrumentan a través de la reforma de los artículos 36, 46 y 48 del texto constitucional- deben ser analizadas también en relación al conjunto de modificaciones propuestas en esta Honorable Convención Constituyente, que fundadas en el nuevo perfil pluripartidista del Senado, le confieren un mayor protagonismo en la formación de las decisiones del gobierno federal, al requerir mayorías agravadas para los acuerdos (dos tercios de los miembros presentes, para los miembros de la Corte Suprema, Procurador General y Defensor General de la Nación, y mayoría absoluta del total, para los Directores del Banco Central y titulares de organismos de control y de regulación, conforme lo aconsejan los dictámenes de las Comisiones de Coincidencias Básicas y Organismos de Control), y al definir a este cuerpo como cámara de origen de las leyes de coparticipación federal (dictamen de las Comisiones de Régimen Federal). Asimismo, en los casos de leyes que requieren mayorías agravadas (Consejo de la Magistratura, Ley de Partidos Políticos, Sistemas electorales, Ley Orgánica del Ministerio Público, entre otras), la nueva composición del Senado asegura un mayor margen de debate y consenso.

9

Solicitada por el señor convencional Díaz Lozano (pág. 2771 – 2775)

Nos encontramos en el umbral de un momento histórico. Vamos a votar lo que el art. 2º de la Ley 24.309 denomina el “Núcleo de Coincidencias Básicas”, pero en realidad vamos a dar respuesta a una cuestión aún irresuelta en nuestra historia constitucional, un asunto cuya indefinición ha bloqueado los procesos políticos, y ha generado distorsiones institucionales y políticas, con efectos perjudiciales para el país. Estoy hablando del artículo 77 de la Constitución Nacional, que prohíbe la reelección presidencial.

El artículo 77 y su complementario el art. 70, constituyeron la piedra basal del sistema presidencialista, perfeccionado en el siglo XIX para una Argentina desierta y despoblada, formada por 14 provincias incomunicadas que aún no habían podido superar la propia anarquía, y que habían sido incapaces de articular un gobierno general.

La resolución de la *gran cuestión* pendiente coloca a nuestra Convención en una definición que sin ambages podemos calificar de “histórica”. Estoy convencido, por el gran consenso existente que obtuvo los 2/3 del Congreso y el respaldo de la mayoría de los votos de la elección del 4 de abril ppdo. que el cambio es posible, y de este modo dejamos resuelto para las generaciones venideras un viejo pleito que ha causado tantos problemas a la República y tantos desencuentros entre los argentinos.

Son varias las razones para votar afirmativamente el “Núcleo de Coincidencias

Básicas” pero me referiré, en particular, a algunas que fundamentan la posibilidad de la reelección presidencial que, como haré notar más adelante, están profundamente vinculadas con las restantes cláusulas que componen el “Núcleo”. En primer lugar se trata de resolver una cuestión de vieja data en el contexto latinoamericano. En efecto, la Historia Constitucional Latinoamericana es un catálogo de presidencialismos hegemónicos o fuertes. El surgimiento de las Naciones-Estados latinoamericanas durante el siglo XIX y principios del XX, se opera gracias a la figura fuerte de un presidente dominante, que actuaba como fundamento de orden, unidad e integración. La nota esencial para que esta institución presidencial revista caracteres republicanos, era la prohibición de reelección inmediata.

Precisamente por ello, cuando la presidencia era ocupada por figuras de fuerte envergadura política, o de amplio arraigo popular, la cláusula de no reelegibilidad se transformaba en un obstáculo que buscaba superarse por cualquier vía, en especial la revolucionaria. Es así que la historia Constitucional de nuestras repúblicas latinoamericanas se encuentra jalonada de revoluciones y golpes de estados dirigidos a superar el obstáculo constitucional.

Nuestro país no fue ajeno a este proceso, razón por la cual la resolución de este impedimento se convirtió en una cuestión cíclica que los argentinos debíamos resolver en algún momento. Para ello era necesario contar con una amplia base de consenso para superar esta cuestión, que muchas generaciones de argentinos sufrieron con graves consecuencias para todos. Hoy en los albores del siglo XXI, este asunto puede quedar superado para las futuras generaciones de argentinos.

La Historia Argentina aporta la segunda razón para aprobar este núcleo de coincidencias básicas.

En efecto, lo que fue en el siglo pasado quizás el único límite republicano contra el posible abuso del poder presidencial, hoy se ha convertido en una rémora para el propio pueblo, cuando buscar dar continuidad a los procesos políticos en curso. Lo que fue una garantía de limitación al poder en una época de democracia restringida, se ha transformado en un obstáculo a la voluntad popular en un sistema más democrático.

Las democracias contemporáneas tienen como única fuente de legitimación política la voluntad popular. Todo proceso de democratización requiere que no se establezcan impedimentos al proceso de desarrollo democrático. Sólo los derechos fundamentales de las personas se levantan como límites infranqueables a la voluntad popular.

En suma, no deben establecerse cortapisas que coarten los procesos políticos derivados de la voluntad popular. Cualquier intento de obstaculizar los procesos políticos impulsados por la voluntad popular conduce a consecuencias sociales imprevisibles y perjudiciales.

En el caso concreto, la imposibilidad de la reelección presidencial en nuestro país trajo consecuencias perniciosas al desarrollo político, conocidas como: a) la crisis del cuarto año y b) la “alvearización” del poder.

La primera es consecuencia directa de la pérdida de sustento político del presidente.

En efecto, en razón del impedimento constitucional para ser reelecto, el presidente comienza a partir del cuarto año de su mandato a sentir la progresiva pérdida de sustento político, sobre todo si la presidencia no está en manos del líder de un partido o grupo. Este fenómeno truncó el gobierno a Juárez Celman (1886-90) y a Luís Sáenz Peña (1892-95), y dificultó los dos últimos años de mandato al Dr. Raúl Alfonsín en 1987. Esto se explica por que los factores de poder y los grupos de presión comienzan a preocuparse más por conocer e influir sobre el probable futuro sucesor que por sostener al gobierno en ejercicio. La crisis del “cuarto año”, con la propuesta constitucional de reducir el mandato a cuatro años, queda superada porque en ese momento el presidente que aspire a ser reelecto deberá requerir el apoyo popular para continuar en el cargo por cuatro años más, y de este modo continuar el programa de gobierno que conduce.

El segundo caso, es *la alvearización del poder*, o sea, el intento del líder del partido o grupo mayoritario de digitar o imponer a su “sucesor”, quién luego de ser elegido por obra y voluntad del líder del grupo mayoritario, se independiza del líder partidario y entra en conflicto con éste. Dentro de estos casos podemos reconocer las relaciones de Yrigoyen con Alvear -de donde se toma la expresión-, la de Roca con Luís Sáenz Peña y Juárez Celman, etc. Esta relación conflictiva repercute negativamente en la estructura de partidos políticos pues conduce a un cisma interno que los debilita y divide frente a la sociedad con los consiguientes efectos nocivos para la estabilidad del sistema político general.

Todos estos atajos y anomalías se produjeron en razón de la prohibición de reelección presidencial. Este bloqueo del proceso político en curso -incluso a pesar de la voluntad popular-generó gobiernos débiles o “títeres” que condujeron a situaciones de crisis institucional, como en 1890-1930-1989. La rigidez constitucional en vez de encauzar los procesos políticos apoyados por la voluntad popular se convirtieron en la tumba de la soberanía del pueblo. La Constitución que es la Ley fundamental dictada por el Pueblo para sí mismo, para reglar y organizar el ejercicio del poder, con el tiempo, con el aumento y consolidación de las bases democráticas de la Sociedad Argentina, esa misma norma básica se volvió en contra del mismo Pueblo, depositario primero, y último, de la voluntad constituyente.

Hoy el PUEBLO, retoma el ejercicio de su inalienable derecho constituyente, y decide remover esta cláusula que bloquea los procesos políticos sostenidos por la misma voluntad popular. .. ¿Por qué un proceso político que recibe un reiterado apoyo popular debe bloquearse?, ¿no es un contrasentido declamar una fe democrática e impedirle al propio Pueblo que mantenga en el Poder -con el voto popular expreso-a sus gobernantes?- ¿a quién se le ocurre calificar de antidemocrática a España porque Felipe González se encuentra frente al gobierno español desde 1982, desde hace doce años? - ¿quién puede desconocer que el Pueblo español ratificó su confianza tres veces al presidente del gobierno español?-¿alguien podrá decir que eso no es democrático?-¿por qué entonces el Pueblo argentino que hoy retoma el ejercicio de su poder constituyente, no puede remover una cláusula que hoy impide el desarrollo de los procesos políticos sostenidos por la propia voluntad popular?-¿por qué hemos de obstaculizar al Pueblo cuando quiere reiterar su apoyo a un gobierno?-¿por qué frustrar procesos políticos como ocurrió con Roca, Yrigoyen o con Perón?-¿no se habría ahorrado muchos trastornos políticos y desvíos institucionales a nuestro país?. Este es un riesgo que no debemos correr, y es nuestra responsabilidad evitarlo para las nuevas generaciones.

En resumen, no es bueno que los procesos políticos sostenidos por la voluntad popular, y que despliegan programas de gobierno exitosos, sean bloqueados por normas impuestas por el mismo Pueblo del pasado, sobre todo cuando este tipo de cláusulas conducen a crisis políticas perjudiciales para el propio pueblo.

Hay una tercera razón que me lleva a votar este “Núcleo de Coincidencias Básicas”. El hacer posible la reelección presidencial removiendo la prohibición del artículo 77 de la Constitución nacional, conforme está planteado por el Dictamen de Comisión, no debe provocarnos temor alguno.

El peligro de la arbitrariedad en que se podría incurrir ante una eventual reiteración del mandato presidencial-con el voto popular mediante-no existe porque el modelo presidencialista proyectado por Alberdi para la Constitución del 53, es sustituido por un presidencialismo atenuado. En consecuencia, la eventual repetición del mandato presidencial-voluntad popular mediante-no significa reiterar el esquema de poder diseñado por la Constituyente de 1853, porque el presidente que renueva su mandato no lo hará con aquellas potestades cuasi hegemónicas, sino que lo hace con facultades menguadas, de modo que la prolongación en el tiempo del mandato presidencial queda despojada del riesgo de arbitrariedad en que se podría haber incurrido con el esquema de poder que sustituye.

En efecto, el modelo alberdiano de presidente fuerte (Alberdi sostuvo que, para superar la anarquía existente y hacer posible la unidad y organización nacional debía acudir a la figura de un presidente con amplios poderes-como lo fue el virrey español-elegido por el pueblo cuyo único límite eficaz es la caducidad inexorable del mandato; esto explica el artículo 78), es sustituido por un presidencialismo atenuado que viene a aventar los riesgos que hubiera significado hacer posible dentro del esquema anterior la posibilidad de renovación del mandato presidencial.

La posible extralimitación del poder presidencial, a que pudiera dar lugar la renovación de mandato está acotada por dos circunstancias que no podemos ignorar: 1º) el desarrollo de la cultura democrática de la sociedad argentina contemporánea, y 2º) el sistema de contrapesos propuestos por el “Núcleo de Coincidencias Básicas”.

En cuanto a lo primero, no podemos ignorar que son muy estrechos los márgenes de una posible arbitrariedad presidencial en una sociedad democrática donde exista opinión pública y libertad en los medios de comunicación. En efecto, en la actualidad un presidente argentino incluso dentro del esquema de poder diseñado por la constitución del '53, encuentra limitado su accionar por la prensa libre y la opinión pública, que no va a tolerar extralimitaciones y arbitrariedades. El estado de cultura democrática alcanzado por el pueblo argentino no debe ser subestimado, porque es límite más eficaz a cualquier desvío presidencial. La crítica de un periodista nacional puede llegar a suspender medidas presidenciales y a modificar medidas de gobierno, con una eficacia mayor que los mecanismos de control institucionales.

Lo segundo es el corazón de la reforma. El sistema de “pesos y contrapesos” diseñado por la propuesta contenida en el art. 2º de la Ley 24.309, permite un equilibrio de poder que contrarresta el peligro de la arbitrariedad presidencial por prolongación del mandato. En efecto, por un lado se modifica el artículo de la constitución habilitándose -voto popular mediante- la reelección presidencial; pero por otro lado, se debilita la potestad presidencial. Así es por que se reduce el mandato del presidente -de seis a cuatro años-, o sea, que una posible reelección sería de cuatro años más, lo que elevaría a ocho años los dos períodos presidenciales, es decir apenas dos años más de los seis años contenidos en la actual disposición. Además, sólo se permite una sola reelección, es decir no más de dos mandatos consecutivos. De este modo se tiene en cuenta la experiencia norteamericana que desde la enmienda XXII de 1951, sólo permite una reelección consecutiva. Asimismo el “Núcleo de Coincidencias Básicas” condiciona la aprobación de reelección presidencial a otros cambios en el esquema constitucional, y que conducen a una atenuación del presidencialismo. En efecto no debemos caer en la miopía de pensar que se está definiendo una constitución para la coyuntura, ya que estas normas constitucionales regirán no sólo para éste y el próximo presidente de la Nación, sino para las futuras generaciones de argentinos.

La figura presidencial queda de este modo acotada, y además pierde algunas de sus actuales atribuciones: transfiere al jefe de gabinete competencias que hoy le pertenecen, el Congreso puede remover a este ministro por voto de censura, la oposición dispondrá de un espacio institucional en el Senado de la Nación, al acceder con el tercer senador por la minoría, pierde la facultad de selección a los miembros del Poder Judicial de la Nación, al delegar esta función en el Consejo de la Magistratura, pierde la posibilidad de designar al intendente de la Capital Federal, será controlado por instituciones que adquieren sustento constitucional como la Auditoría de la República y el Defensor del Pueblo. Su accionar queda acotado por la jerarquía Constitucional atribuida a los Tratados Internacionales sobre Derechos Humanos, no podrá disponer la intervención federal por sí mismo, ya que pasa a ser una facultad del Congreso. En fin, se introducen una serie de modificaciones que configuran una institución presidencial atenuada, con mayor control y participación del Congreso, todo lo cual derriba las prevenciones que pudiésemos tener a una reelección presidencial.

Precisamente, nos atrevemos a decir que la posibilidad de reelección presidencial se encuentra justificada por los cambios a que se halla condicionada. Esto es en el fondo la razón de que se vote conjuntamente aquella con estas, porque una no es posible sin las otras. Y no lo digo pensando en los condicionamientos políticos, impuestos por el pacto entre los dos partidos mayoritarios del país, sino que lo digo mirando al futuro de los argentinos que nos juzgarán por el acierto y previsión que tengamos como constituyentes. Una Constitución no debe estar atada a la coyuntura, debe proyectarse hacia el mañana; y con la vista puesta en el siglo que se aproxima estoy convencido de que este conjunto de reformas es bueno para el país, que nos es otra cosa, que para todos y cada uno de los argentinos que representamos, los del hoy y del mañana.

Finalmente, no quiero dejar pasar esta ocasión para señalar otro hecho histórico

que protagonizamos: "estamos refundando el estado constitucional argentino".

Es así porque desde la quiebra de la continuidad constitucional ocurrida en 1930, y que quedó cerrada en 1983, el pueblo argentino no pudo expresarse libremente y sin proscipciones-sobre el régimen constitucional que quería para sí.

El estado constitucional argentino fue herido de muerte en 1930; quebrantamiento que se repitió cinco veces más, en 1943, 1955, 1962, 1966 y en 1976.

Salvo el caso de la reforma de 1949, el pueblo argentino se vio privado de expresarse acerca de la forma de gobierno que quería para sí, cada vez que retornaba - esporádicamente- al ejercicio de su soberanía: en 1932, 1946, 1958 y en 1963 (con proscipción de nuestro movimiento), en 1973 y 1983.

¿Cuál es la Constitución querida por el Pueblo argentino?-¿Cuándo se manifestó expresamente el soberano, respecto al régimen constitucional que quería para su gobierno, luego que la vieja Constitución de 1853 era arrumbada al son de marchas militares, o por los atropellos a los derechos más esenciales de la persona humana?. En materia constitucional desde 1930, el Pueblo era un convidado de piedra.

Sr. Presidente, con esta reforma constitucional se completa el ciclo político iniciado en 1983. El proceso de democratización que se abre con el retorno institucional de 1983, necesitaba ser completado por una reforma constitucional. La Constitución, Sr. Presidente, estaba pendiente.

Hoy podemos decir que el pueblo argentino, luego de décadas de no ejercer su potestad constituyente decide hacerse cargo de su destino constitucional. Así lo ha manifestado el 4 de Abril pasado al elegir esta convención constituyente, en cumplimiento del artículo 30 de 1853.

Una convención constituyente histórica por cierto, Sr. Presidente. No sólo porque relegitima el texto de 1853 al que reforma, sino porque es la manifestación expresa del SOBERANO, de afirmar el compromiso de convivencia democrática, no sólo en *libertad*, sino *bajo la ley constitucional*.

Podemos afirmar enfáticamente que con la nueva Constitución se retoma la *continuidad constitucional*, en nuestro país. Se relanza el estado constitucional argentino, donde el pueblo vuelve a expresar, como en 1853 su voluntad de vivir bajo esta constitución, que no será una obra perfecta por cuánto es obra humana, pero sí es expresión de un nuevo pacto político. Por el que la sociedad asume el compromiso de vivir bajo esta constitución, que será -sin lugar a dudas- expresión de la más genuina soberanía popular.

Por ello invito a quiénes no piensen como nosotros a jurarla y acatarla como lo

hiciera Facundo Zuviría, quién siendo presidente de aquel Congreso Constituyente, reunido aquí mismo en Santa Fé, y opuesto a su sanción, reclamó el derecho de ser el primero en jurarla en históricas palabras que deseo aquí repetir, Sr. Presidente, *”por lo que hace a mí, Sr. , el primero en oponerme a su sanción, el primero en no estar de acuerdo con muchos de sus artículos. .. Quiero también ser el primero en jurar ante Dios y los hombres, ante vosotros que representáis a los Pueblos, obedecerla, respetarla y acatarla hasta sus últimos ápices. .. Quiero ser el primero en dar a los Pueblos el ejemplo de acatamiento a su soberana voluntad expresada por el órgano de sus representantes en su mayoría, porque, Sr., en la mayoría está la verdad legal. Lo demás es anarquía y huya ésta para siempre del suelo argentino. .. ”*

Obedecer, respetar y acatar esta nueva constitución señor residente es vivenciar la voluntad soberana del Pueblo argentino aquí representado; subsumirnos a su mandato hace al orden y a la convivencia política como Nación.

Que la figura tutelar de Esquiú que preside esta reunión nos recuerde que respetar y acatar la Constitución de los Pueblos y que aquí daremos, es la nave que nos permitirá atravesar los procelosos mares de las injusticias y las dictaduras que han ensangrentado la Historia reciente de los argentinos.

10

Solicitada por la señora convencional Dressino (pág. 2775 – 2776)

Debió transcurrir más de un siglo para que podamos comprender los argentinos que el único camino para adecuar nuestra constitución, es el del consenso de las fuerzas políticas y sociales, lo que no significa de modo alguno uniformidad como condición indispensable para que le otorgue legitimidad suficiente.

Los Convencionales de 1853 expresaban entre los propósitos fundamentales aquel que reza “...constituir la unión nacional...”, hoy lograda, vamos a consolidar definitivamente el sistema representativo, republicano y federal, para contribuir entre todos una república democrática, pluralista y participativa.

En éste marco, resulta indispensable acabar con aquellas disfuncionalidades que han afectado a la consolidación del sistema, ésta carta magna reafirmará el principio de la división de los poderes y restaurará su equilibrio necesario para vivir en una plena república, suprimirá los poderes discrecionales del Poder Ejecutivo, para alejarnos definitivamente del autoritarismo y las prácticas abusivas del poder central en perjuicio de los estados provinciales. En este sentido, queremos acabar con la doctrina que nació como consecuencia de los gobiernos de facto, por la que se otorgaba validez legal a los llamados decretos de necesidad y urgencia. Ello se manifiesta expresamente al decir que resultarán de nulidad absoluta e insanable, aquellas disposiciones de carácter legislativo que pretenda emitir el Poder Ejecutivo y agrega que jamás podrá interpretarse el silencio del Congreso como aprobación ficta de una ley.

Tampoco será la intervención federal a una provincia, una decisión unilateral del Poder Ejecutivo Nacional, este instituto extraordinario y excepcional, es facultad exclusiva del Congreso, a menos que estuviere en receso, en cuyo caso, le

corresponderá al propio Legislativo su aprobación o revocación posterior.

Se otorgan también al Congreso, instrumentos que lo haga un poder ágil, eficaz y fundamentalmente posibilite el ejercicio pleno de su función de control.

Se dan justamente a todos los organismos de control la independencia necesaria para terminar con la impunidad y la corrupción, retornando al ejercicio pleno de la ética en la función pública.

Es tarea nuestra terminar con aquellos institutos que en más de una oportunidad solo sirvieron para burlar la voluntad popular, fueron ellos los colegios electorales, que lejos de legitimar el acto de selección, se asentaban en el principio de la legalidad de la acumulación coyuntural de fuerzas políticas en un cuerpo colegiado.

Se han incorporado asimismo institutos que garantizan la designación de jueces de la nación idóneos e independientes del poder político de turno.

Un jefe de gabinete de ministros con responsabilidad política ante el Congreso, siendo él mismo quién podrá removerlo como garantía de control sobre el Poder Ejecutivo.

Elección de Presidente, Vice Presidente y Senadores (agregando un tercero por la primera minoría), en forma directa, reduciendo sus mandatos, son entre otros más de trascendental importancia, los temas medulares que han justificado esta revisión, sin olvidar tampoco la posibilidad de tratamiento de otros habilitados por la propia ley 24.309, como los mecanismos de participación democrática que legitima la forma democrática de gobierno, el fortalecimiento del régimen federal que garantice a las provincias el pleno ejercicio de sus respectivas potestades, contra el avasallamiento de un poder central agigantado, son algunos de los muchos tópicos, de igual importancia y valor a los referidos, que han de quedar plasmados en esta ya inminente reforma.

Lo hasta aquí expresado reivindica la instancia superadora que se ha denominado Pacto de Olivos, evitando el desencuentro entre los argentinos, donde sin duda no resultarán ganadores ni perdedores, por el contrario, sus efectos y consecuencias trascenderán nuestra generación.

11

Solicitada por el señor convencional Ortiz Pellegrini (pág. 2776 – 2796)

NUCLEO DE COINCIDENCIAS BASICAS - PUNTO A ATENUACION DEL SISTEMA PRESIDENCIALISTA

Uno de los objetivos fundamentales de esta Reforma Constitucional es la atenuación del sistema presidencialista que junto al resto de las modificaciones que se introducen a la Parte Orgánica de nuestra constitución, integra la sistemática del Núcleo, por el cual, se atenúa sensiblemente el perfil predominante del Poder Ejecutivo, desconcentrando sus funciones y acrecentando los controles interpoderes.

En general, la discusión sobre los regímenes de organización del poder, su distribución entre los órganos del Estado y los límites a su ejercicio, se vincula con las nociones de legitimidad, estabilidad, eficiencia y eficacia de cada sistema.

En esa dirección autores como Giovanni Sartori, Juan Linz y Carlos Nino, a quienes en general seguimos en esta exposición, han señalado las siguientes características o notas esenciales que diferencian a los sistemas parlamentarios de los presidencialistas:

En cuanto al Presidencialismo, se destaca que:

- 1) La Jefatura del Estado y el Gobierno se unifican en la misma persona: el Presidente.
- 2) La separación de poderes es clara, nítida, lo que provoca rigidez y vulnerabilidad del sistema frente a la crisis, ya que los mecanismos de solución de conflictos, o no existen, o son demasiado rígidos.
- 3) El equilibrio de poderes es formal y rígido, basado fundamentalmente en la norma constitucional más que en la realidad política.
- 4) Concentración del poder: tanto en el plano normativo como en el terreno fáctico, lo que atenta contra la vigencia de las libertades públicas y el debate amplio de los grandes temas nacionales, generando, en la práctica, una falta de control efectivo por los otros poderes, que se ven anulados e inermes.
- 5) Extrema personalización del poder y Caudillismo, que derivan en desbordes autoritarios, ya que ante la crisis, el poder presidencial aumenta en desmedro de las facultades de control de los otros poderes y resulta difícil que superada la crisis el Poder Ejecutivo renuncie a ese poder adquirido.

Como sostiene Nino: " la frustración de las expectativas y el desencanto respecto del líder político a quien se creía omnipotente y dotado de poderes sobrehumanos, genera pérdida de confianza en el liderazgo y la necesidad de su reemplazo. La impaciencia por encontrar alguien que las satisfaga rápido genera a su vez inestabilidad en el sistema por la rigidez del mismo, ya que el principal centro del poder tiene un mandato por término fijo, inflexible y generalmente largo".

6) Por la división de funciones precisas y acotadas, distribuidas entre diferentes órganos, no hay coordinación entre ellos, vitalmente necesaria para gobernar. Si no existe coordinación, se producen situaciones negativas: la división rayana en el aislamiento, la subordinación derivada de la preponderancia del Poder ejecutivo y la debilidad del Legislativo, o la conflictividad, que se traduce inevitablemente en ineficiencia e ineficacia.

7) La disfuncionalidad del presidencialismo, asimismo, produce una dinámica de confrontación entre las fuerzas políticas que disputan el poder, desalentando el consenso interpartidario con miras al interés general.

Por otra parte, sobre el Parlamentarismo, pueden anotarse según estos autores, las siguientes ventajas:

1) Nítida separación entre el Gobierno y el Estado: La Jefatura del Estado, encarnada en el Rey o Presidente, representa a toda la comunidad, mientras que la Jefatura del Gobierno está a cargo del Jefe de un Gabinete Colegiado que depende del Parlamento.

En este órgano ejecutivo dualista, con irresponsabilidad política del Jefe de Estado, éste, que representa la unidad y continuidad del Estado, ejerce la representación externa y tiene un rol moderador, más allá de las luchas políticas,

queda perfectamente separado de quién desempeña efectiva y concretamente el Gobierno, ya que allí el Primer Ministro, no es un símbolo viviente de la Nación, sino el primer funcionario público que debe presentarse al Parlamento a discutir sus políticas entre iguales.

2) No hay separación entre los Poderes, sino colaboración y coordinación.

Las relaciones entre el Parlamento y el Gobierno son necesariamente fluidas porque hay un intercambio permanente de energía política entre ellos, ya que los miembros del Gabinete son también miembros del Parlamento.

De ello se deriva que los conflictos se resuelven mediante mecanismos mucho más flexibles, sencillos, ágiles y eficientes, porque existen fusibles que permiten canalizar las crisis sin afectar estructuralmente el sistema ni la estabilidad del mismo.

Estos métodos son: a) La moción de censura que expresa la responsabilidad política del Gobierno frente al Parlamento. Por ello el Gabinete precisa vitalmente de la confianza o apoyo del Parlamento.

b) La disolución anticipada de la Asamblea y el llamado a nuevas elecciones por el Primer Ministro, que constituye el contrapeso frente a la facultad del Parlamento expresada en la moción de censura.

De este modo, el conflicto de poderes lo resuelve la soberanía popular.

El origen de este régimen puede situarse en Inglaterra y resulta de la evolución institucional que comenzó con las limitaciones a los poderes monárquicos y derivó en la Monarquía parlamentaria contemporánea. Es decir que este sistema nace con el objeto de limitar la monarquía absoluta y luego es adoptado por las Repúblicas democráticas, que fueron adaptándolo a su propia realidad y necesidades.

Analizadas las principales diferencias entre ambos sistemas, conviene sin embargo destacar que se reconoce al presidencialismo la ventaja de garantizar la estabilidad del Poder Ejecutivo por un determinado período, mientras que en los sistemas parlamentarios, los gabinetes y sus primeros ministros, siempre están sujetos a la posibilidad de su remoción y ello puede generar inseguridad en la política del Gobierno.

PODER EJECUTIVO - EVOLUCION

Nuestra constitución, al abreviar, como la mayoría de los países de Sudamérica en la Constitución de los Estados Unidos, diseñó un sistema de organización del poder y de distribución de competencias que responde al modelo presidencialista.

El ejercicio del poder por diferentes órganos y la división de funciones y el gobierno moderado constituyeron para el liberalismo clásico las bases para asegurar la libertad política y la convivencia social.

En la concepción de que el órgano de gobierno con mayor tendencia a acumular y abusar del Poder eran los cuerpos deliberativos representantes directos de la soberanía popular, es decir, las Asambleas o Parlamentos, tanto Montesquieu como Madison destacaron en su tiempo la necesidad de reforzar las facultades del Poder Ejecutivo.

La relación entre el Poder Ejecutivo y el Congreso de los Estados Unidos, caracterizada por el equilibrio a conocido, sin embargo, etapas de predominio de un

órgano en detrimento del otro, que han dado origen a las expresiones: " Presidencia Imperial" en un caso, y " debilidad presidencial" cuando el predominio favoreció al Congreso.

A esa oscilación, Black la denominó " Presidencia plástica" por la flexibilidad de su grado de preponderancia en cada época.

En nuestro medio, en tanto, diversos y complejos factores han confluído para que el Poder Ejecutivo fuese incrementando su poder real en el desenvolvimiento institucional de la república, además de la herencia hispánica en cuanto a las características y modalidades del poder virreynal en estas latitudes.

En la época de la organización nacional, frente a las dificultades para construir un sistema legítimo y estable que superase la situación derivada de tantos años de guerra intestinas fratricidas y la anarquía institucional, se proyectó un Poder Ejecutivo fuerte, " dotado de amplias potestades para asegurar la libertad y el progreso" , en la concepción de Alberdi, y la unidad de acción y la celeridad" , al decir de Estrada.

Paradójicamente, aquel Presidente pensado para garantizar libertad, seguridad y estabilidad, terminó en muchos casos siendo fuente de inestabilidad por el ejercicio abusivo del poder.

Pero además, la hipertrofia actual del Poder Ejecutivo Nacional, responde como decíamos a otros factores entre los que pueden señalarse, según los autores ya citados y principalmente a Carlos Nino, los siguientes:

- 1) La importancia natural y el ascendiente tradicional del cargo en términos de consideración popular.
- 2) La interpretación extensiva de la Constitución y la claudicación de otros poderes que privaron al sistema de los contrapesos suficientes, ya que no solo avanzó el Poder Ejecutivo sobre el Congreso sino también sobre el Federalismo afectando, a través de la centralización de los servicios y el manejo monopólico de los fondos, la autonomía de las Provincias y Municipios.
- 3) La expansión de la administración Pública y la natural potencia del Poder Ejecutivo en cuanto a infraestructura, organismos técnicos, etc.
- 4) El desarrollo tecnológico de los últimos tiempos, que permite la difusión instantánea de una decisión en todo el territorio, además del formidable crecimiento del fenómeno de la video-política.

Lejos, entonces de tratarse de un órgano de simple ejecución de políticas, como su nombre parece indicarlo, sino del órgano del poder que por su potencia funcional ejerce el liderazgo político institucional.

Esta descripción de las desventajas del sistema presidencialista, sin embargo, conducen al interrogante de si las mismas son insuperables y debe ser sustituido por un régimen parlamentario, o si pueden modificarse las reglas de juego institucional y corregirse sus disfuncionalidades.

Sobre este punto, ya el Dictamen del Consejo para la Consolidación de la Democracia, señaló el camino, proponiendo reformas a la Parte Orgánica de la Constitución Nacional que respeten la evolución histórico institucional del sistema presidencialista argentino, incorporase elementos del parlamentarismo que ayudaran a mejorar su funcionamiento, estableciendo mecanismos de colaboración y control

interórganos aptos para un funcionamiento eficiente y eficaz del sistema.

En igual sentido, tanto Carlos Nino como Giovanni Sartori, aconseja no la sustitución lisa y llana del sistema presidencialista en países donde el mismo se encuentra tan firmemente arraigado, sino la combinación de los mejores elementos de los distintos elementos, compatibilizándolos y adecuándolos a la realidad de cada país.

Porque en este punto corresponde examinar si la crisis de gobernabilidad del sistema presidencialista obedece a su inviabilidad intrínseca, o a factores complejos determinados también por la cultura política y el comportamiento de los actores que en la práctica hacen funcionar las reglas institucionales.

Las modificaciones que introduce esta Reforma consisten fundamentalmente en la incorporación de un Jefe de Gabinete de Ministros, cuyas competencias y rol institucional constituyen indudablemente una novedad en la institucionalizar argentina en cuanto a la concepción tradicional del órgano poder ejecutivo, porque si bien no puede decirse que se elimina el presidencialismo, lo cierto es que con la incorporación de esa figura se introducen elementos embrionarios del parlamentarismo que atenúan sensiblemente a aquél y morigeran sus principales deficiencias.

Por esta reforma, el Capítulo Cuarto de la Sección Segunda. de la Segunda Parte de nuestra Constitución, pasa a denominarse: " Del Jefe de Gabinete y demás Ministros del Poder Ejecutivo".

Esta nueva figura del Jefe de Gabinete constituye una de las más importantes modificaciones a nuestro sistema político, porque la presencia de este nuevo órgano del Poder Ejecutivo permitirá eficientizar la gestión, profesionalizando la actividad de la Administración Pública y desconcentrando tareas en ese ámbito.

El Jefe de gabinete ejercerá la Administración general del país, en sentido amplio, es decir, la gestión de los intereses públicos, sustrayéndose a las funciones del Presidente la gestión burocrática, que estará a cargo de ese nuevo Jefe de la Administración Pública, quedando para el Presidente el ejercicio de los actos gubernativos o políticos.

Compete al Jefe de Gabinete " expedir actos y reglamentos" de la Administración Pública y aquellas que le delegue el Presidente, y la designación de todos los empleados de la administración cuyo nombramiento no corresponda privativamente al Presidente.

Tendrá la responsabilidad política ante el Congreso de la Nación, y funcionará como nexo entre este y el Poder Ejecutivo, ya que será el responsable de la presentación de una memoria detallada del estado de la Nación y de producir los informes y explicaciones que las Cámaras soliciten al Poder Ejecutivo.

Refrenda los decretos que dicte el Poder ejecutivo, (art. 87 inc. 8) y especialmente refrendar los decretos que ejercen facultades delegadas por el Congreso (art. 66) . Estos decretos, y no el referendo, quedan sujetos al control de la Comisión Bicameral Permanente.

En ejercicio del control interno se establece la intervención necesaria del Jefe de Gabinete y de los demás Ministros para la decisión y refrendo de los decretos de necesidad y urgencia y de promulgación parcial de leyes. En el procedimiento de estos decretos se impone al Jefe de Gabinete el deber funcional de someterlos, dentro del plazo de diez días a partir de su dictado, a consideración de la Comisión Bicameral

Permanente, la que a su vez debe despacharlo para su tratamiento expreso por el plenario de cada Cámara inmediatamente de recibidos.

En el marco de su rol de nexo entre ambos poderes, el Jefe de Gabinete deberá concurrir al Congreso mensualmente por los menos, alternativamente a cada Cámara, para informar el estado de la Nación, sin perjuicio de las facultades de interpelación y pedidos de informes que corresponde al Congreso conforme al art. 63. Además se incorpora la posibilidad de que el Jefe de Gabinete sea interpelado por el Congreso para el tratamiento de una moción de censura que para su procedencia requiere la mayoría absoluta de cualquiera de las Cámaras y para su remoción se requerirá el voto de la mayoría absoluta de los miembros de cada una de las Cámaras. (art. 87 bis).

Este instituto de la moción de censura constituye indudablemente un mecanismo de fundamental importancia para el control por parte del Congreso, ya que implica una ingerencia del Parlamento, sobre la marcha del Poder ejecutivo, en sentido amplio, incluyendo en este concepto a los ministros aunque no se exija su aprobación previa para designar al Jefe de Gabinete.

Lo expuesto demuestra que objetivamente se ha atenuado el sistema presidencialista, no solo por la importante reducción de las actuales atribuciones del Presidente, sino también porque se incorporan mecanismos de colaboración y comunicación del Poder Ejecutivo con el Congreso, que harán más fluidas la relación interpoderes.

Además debe destacarse que este nuevo órgano, el Jefe de Gabinete, es una creación de la Constitución y tiene funciones y atribuciones propias y exclusivas asignadas por la misma Constitución, sin perjuicio de que pueda, además, cumplir con aquellas que el Presidente le delegue por razones operativas o funcionales del Poder Ejecutivo.

No estaría conforme conmigo, sino expresara mi convencimiento de que estas normas son un envase, un continente, cuya importancia habrá de verificarse en el dinamismo de la política, que permitirán a cada Jefe de Gabinete imprimir su propio sello conforme a la situación que le toque vivir. En épocas de tranquilidad y estabilidad su función será más "administrativa"; en épocas difíciles, inestables, contribuirá a construir gobiernos de coalición, acuerdos entre partidos, y escenarios de participación de mayor extensión de los que hemos conocido los argentinos.

Esta nueva ingeniería política propende al progreso institucional, estableciendo relaciones interpoderes basadas en la coordinación y el equilibrio, que contribuyan a la consolidación y profundización de la Democracia Social en la Argentina.

ARTICULO 80 DE LA CONSTITUCION NACIONAL - JURAMENTO - INFORME DEL CONVENCIONAL MIGUEL A. ORTIZ PELLEGRINI

(Agradezco la colaboración de la profesora adjunta de mi Cátedra de la Facultad de Derecho y Ciencias sociales de Córdoba, Lic. Esther Susana Borgarello)

Desglosando el art. 80, hay dos aspectos a tener en cuenta: Juramento y creencias religiosas.

Juramento: Según la Real Academia Española es "afirmación o negación de una cosa, poniendo por testigo a Dios o en sí mismo o en sus criaturas".

Creencias: conforme a la Real Academia Española es "firme asentimiento y conformidad de una cosa, completo crédito que se presta a un hecho o noticia como seguros o ciertos. Religión. Secta.

Aclarados los conceptos centrales, comenzaremos a analizar los mismos en el texto normativo.

I. El nuevo art. 80 dice "respetando sus creencias religiosas", este párrafo implica un concepto no agnóstico y que se adecua a la invocación del Preámbulo "invocando la protección de Dios, fuente de toda razón y justicia". Es una conceptualización teísta, entendiendo por tal la creencia en un Dios creador y conservador del mundo. Este espíritu religioso de nuestra Constitución decimonónica permanece inalterable, lo que se adecua es el concepto exclusivamente católico contenido en el art. 76 y 80 de la Constitución Nacional de 1853/1860; que no coincide con la intención amplia de nuestro Preámbulo, "para todos los hombres del mundo que quieran habitar el suelo argentino" y el art. 14 "todos los habitantes de la Nación gozan de los siguientes derechos conforme a las leyes que reglamenten su ejercicio ... de profesar libremente su culto ...".

En una república representativa conformada hoy en gran parte por todos esos inmigrantes que vieron en nuestro país la tierra promisoría, es fundamental la adecuación de la fórmula del juramento.

El lema de Alberdi era "en América, gobernar es poblar" y así se hizo, al respecto el Congreso recibía amplias facultades para alentar la inmigración. En 1857 la población era de 1,1 millón de habitantes aproximadamente; el censo del año 1895 señalaba 3.995.000 habitantes, el de 1914: 7.885.000. En la década de 1850/60 el balance anual de inmigrantes fue de menos de 5.000, entre 1880/89 el promedio anual fue de 50.000 y en 1889 excede los 200.000 (D. Rock Argentina 1516-1987, pág. 182). En 1914 el 80% de la población comprendía a los inmigrantes y descendientes de la inmigración desde la 2a. mitad del siglo XIX (D. Rock, pág. 221).

El país se pobló con todos los credos y al ser una república representativa los descendientes de esos inmigrantes plenamente argentinos se sienten con iguales derechos a comandar los destinos de la Nación; la no pertenencia al culto católico, puede impedirles hacerlo?

El plan inmigratorio de Alberdi estaba en íntima conexión con la libertad de cultos, la hospitalidad debe pues aplicarse también a aquellos descendientes de extranjeros que conforman la argentinidad y que tienen todo el derecho de aspirar dirigir los designios de la república, república que conformamos en su gran mayoría

descendientes de extranjeros. Las leyes del país, en tanto, a lo largo de más de un siglo se fueron adecuando a esta realidad de multireencias. Así la ley de Matrimonio Civil N° 2392 del 2 de noviembre de 1888, la Ley N° 1565 del 25 de octubre de 1884 que seculariza los Registros Civiles y la Ley N° 23515 de disolución del vínculo conyugal de septiembre de 1985. Atrás quedó también el patronato, en 1966 a través del Concordato aprobado por Ley 17032, el art. 86 en sus incisos 9 y 10 quedaron sin aplicación por mutación in re.

Es hora de la adecuación de estos preceptos (art. 76 y 80), el decurso de los tiempos lo exige. Por otra parte, el Pacto de San José de Costa Rica aprobado por Ley 23054 de marzo de 1984 establece en su art. 23:

"1. Todos los ciudadanos deben gozar de los siguientes derechos y oportunidades:

- a) de participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos;
- b) de votar y ser elegidos en elecciones periódicas auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores, y
- c) de tener acceso en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país.

2. La ley puede reglamentar el ejercicio de los derechos y oportunidades a que se refiere el inciso anterior, exclusivamente por razones de edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o condena por juez competente en proceso penal."

Como se desprende del artículo, no se autoriza la limitación por razón de religión, en consonancia con el art. 1°, inc. 1 que obliga a los Estados parte a respetar los derechos "... sin discriminación alguna por motivos de ... religión ..."

Por ello la necesidad de esta modificación de los arts. 76 y 80 de la C.N., ya que creemos que la fórmula de juramento debe quedar librada al respeto a las creencias religiosas del mandatario electo. En su defecto, coloca al funcionario en una disyuntiva: o no jura por lo que la Constitución manda, siendo coherente con sus principios, o jura como mero formalismo para ser congruente con lo normado por la CN transgrediendo sus principios y convicciones íntimas.

En nuestra historia cordobesa tenemos dos casos de mandatarios que estuvieron en esta dura encrucijada y optaron por sus propias convicciones obligándose al respeto de lo que la fórmula juramental exigía. Uno de ellos es el Dr. José Figueroa Alcorta, Gobernador de Córdoba en 1895, (años más tarde Presidente de la República) conocido militante anticlerical que al prestar juramento el 17 de mayo de ese año (1895) expresó: "Establecidas las relaciones de la Iglesia y el Estado por disposición constitucional que declara religión de la Provincia la religión católica, mi deber político que cumpliré

estrictamente, es prestar al culto católico toda la protección y el respeto que constitucionalmente le están acordados". "Los principios liberales que informan mi credo religioso, no han de ser óbice al fiel cumplimiento de este deber, tanto más cuanto su ejercicio no excluye el respeto y garantía del Estado por todos los demás cultos y manifestaciones de la ciencia y conciencia humana que no repugnen a la razón o a la moral.

Pero entiendo, que bajo el régimen de nuestras instituciones no le es dado al mandatario público imprimir a la dirección que le está confiada, el sello de sus ideas personales, sino en tanto esas ideas no contraríen los preceptos fundamentales de esta Constitución y esta proposición que en general traduce mi profundo respeto por la ley en el caso especial a que me refiero".

El otro caso es el del Dr. Amadeo Sabattini, quien jura por la Patria y el Honor un 17 de mayo de 1936 al asumir como Gobernador electo ante la Honorable Asamblea Legislativa. Si bien, como aclara su hija Ileana Sabattini, Convencional Constituyente Provincial de Córdoba en 1987, había sido educado por padres salesianos, creía en un Dios pero no como obligación para todos los argentinos y mucho menos como estandarte para ser usado, porque los valores religiosos pertenecen a lo más íntimo. Se dijo que al no haber jurado por la fórmula establecida en el art. 111 de la Constitución de Córdoba, no era Gobernador de jure, como una ironía ya que fue una de las elecciones más libres y honestas que la Nación pudo tener en aquella "década infame".

Consideramos que nos puede colocar a un mandatario en una encrucijada que lo obligue a repulsar sus convicciones.

El Concilio Vaticano II en la declaración sobre la libertad religiosa, establece que "la protección del derecho a la libertad religiosa concierne a los ciudadanos, a los grupos sociales, a los poderes civiles como la Iglesia y otras comunidades religiosas. El Poder Público debe asumir eficazmente la protección de la libertad religiosa de todos los ciudadanos, no siendo lícito al Estado imponer la profesión o la negación de un determinado credo religioso ni hacer discriminaciones por razones de fe". Sectores de la Iglesia Católica argentina toman también posición al respecto, expresando en la editorial de la revista Criterio, de conocida militancia católica (10 de junio de 1993 N° 2113), titulada "La Iglesia y la Reforma Constitucional", donde señala que la norma de la C.N. que exige que el Presidente y el Vice Presidente de la Nación pertenezcan a la comunión católica es un "requisito discriminatorio" que debe ser suprimido, y continúa "haríamos mal los católicos en defender un supuesto privilegio que ya no tiene razón de ser. Esa cláusula no ha impedido que hubiese presidentes bautizados en la Iglesia Católica pero excomulgados".

Podemos recordar sin más que en 1886 durante la Presidencia de Roca se expulsa al Nuncio Apostólico Monseñor Mattera quedando rotas las relaciones con la Santa Sede hasta 1900; o las tensas relaciones entre el Gobierno de Perón y la Iglesia Católica a partir de noviembre de 1954 y la decisión crucial de Perón de organizar una

campaña declarada contra algunos de sus miembros (Potash).

Lo que importa no es que las normas exijan una pertenencia nominal o una confesión religiosa determinada, sino que haya buenos ciudadanos y si son buenos católicos, mejor; que dediquen su empeño y su vida al servicio del bien común".

II. El juramento cuya definición la hemos aclarado ut supra implica una fórmula ritual, la solemne adhesión a los valores de la comunidad en un compromiso que subsume la integridad ética de la persona empeñando su honorabilidad y sus creencias.

El juramento tiene un contenido milenario respondiendo a una expresión de conciencia. En la antigua España los magistrados municipales juraban ante el pueblo y por Júpiter. En el medioevo a través del juramento se ligaban gobernante y comunidad en un pacto: "nos que valemos tanto como vos, pero juntos más que vos, os prometemos fidelidad y lealtad, en tanto y en cuanto respetéis, éstos nuestros fueros". Si el Rey violaba el pacto éste se rompía y surgía la posibilidad de resistencia al tirano. Miguel de Cervantes Saavedra, hace jurar a Don Quijote puesta su mano sobre la espada y alzando los ojos al cielo: "Yo hago juramento al Creador de todas las cosas y a los Santos Cuatro Evangelios". Y Calderón de la Barca en El Alcalde de Zalamea coloca en boca de Crespo la fórmula "juro a Dios". El Cid también pidió juramento al Rey Alfonso que no tuvo parte - ni por mandato ni por consejo - en la muerte de su hermano Don Sancho.

Con el absolutismo la idea del juramento se eclipsa pero al renacer la teoría pactista a fines del Siglo XVIII y principios del XIX se retoma el ritual del juramento de fidelidad del gobernante. Ya no de la comunidad, pues ésta lo ha prestado previamente a la Constitución. El juramento cobra un importantísimo valor jurídico uniéndose al derecho con las creencias profundas e íntimas que comprometen la conciencia y la integridad moral de una persona.

Si hacemos un "racconto" de la fórmula juramental, en los antecedentes de nuestra historia constitucional argentina, observamos una permanente adhesión a la religión católica apostólica romana, que se plasma en la C.N. de 1853/60 y que consideramos ya obsoleta e ilegítima por las razones expresadas precedentemente. Pero veamos las fórmulas de juramento:

- En el Estatuto Provisional para dirección y administración del Estado dado por la Junta de Observación en 5 de mayo de 1815, se dispone respecto del Director del Estado (Sec. 2a., cap. 1, art. 1 , inc. X) el juramento que deberá prestar al ingreso a su cargo en estos términos: "Yo, N., juro por Dios Nuestro Señor y estos Santos Evangelios que desempeñaré fiel y legalmente el cargo de Director del Estado para el que he sido elegido; que cesaré en el mando luego que me sea requerido por la Junta de Observación y Exmo. Ayuntamiento; que observaré el reglamento provisional formado por dicha Junta establecida por la libertad del pueblo; que defenderé la Patria y sus derechos de cualquier agresión; si así lo hiciere, Dios me ayude y si no El y la Patria me hagan cargo".

- En el Estatuto Provisional del 3 de diciembre de 1817 el Poder Ejecutivo, Director del Estado, presta el siguiente juramento al tomar posesión de su cargo (sec. III, Cáp. I, art. I, inc. VIII): "Yo, N., juro por Dios Nuestro Señor y estos Santos Evangelios, que desempeñaré fiel y legalmente el cargo de Director Supremo del Estado, para el que he sido nombrado: que obedeceré el Reglamento Provisional dado por el Soberano Congreso en 3 de diciembre de 1817. Que protegeré la religión católica apostólica romana, celando su respeto y observancia: que defenderé el territorio de las Provincias de la Unión y sus derechos contra toda agresión enemiga, adoptando cuanta medida crea conveniente para conservarlos en toda su integridad, libertad e independencia: cesaré en el mando luego que me sea ordenado por el Soberano Congreso. Si así lo hiciere, Dios me ayude y si no El y la Patria me demanden".

- En la Constitución de Provincias Unidas del 22 de abril de 1819 se dispone la manera de jurar el Poder Ejecutivo: "Yo, N.N., juro por Dios Nuestro Señor y estos Santos Evangelios que desempeñaré fielmente el cargo de Director que se me confíe: que cumpliré y haré cumplir la Constitución del Estado; protegeré la religión católica; y conservaré la libertad e independencia del territorio de la Unión". (Sec. 3a., Cáp. 1).

- En la Constitución de 1826 se dispone el juramento del Poder Ejecutivo - Presidente de la República Argentina - (sec. V, art. 70) en los siguientes términos: "Yo, N., juro por Dios Nuestro Señor y por estos Santos Evangelios, que desempeñaré debidamente el cargo de Presidente que se me confía: que protegeré la religión católica, conservaré la integridad e independencia de la República y observaré fielmente la Constitución". Si bien por art. 69 no se exige su pertenencia a la religión católica, se induce por el juramento que debe pertenecer a ésta. Lo mismo ocurre con la Constitución de 1819 en su art. LVII que no exige pertenencia, ésta sí ya la observamos en la Constitución de 1853, art. 73 luego 76 por la reforma de 1860.

- Ya en nuestro presente observamos que las constituciones provinciales reformadas a partir de la década del '80 con el advenimiento y recuperación de nuestra democracia, muchas de ellas adecuaron la fórmula de juramento a esta realidad y aún de multireencias que no por muchas y milenarias dejan de comprometer en ese ritual íntimo y personal, la integridad y conciencia de la persona en su trascendencia con lo divino. Así Entre Ríos dispone que se jure "por la Patria y sus creencias y principios"; Neuquén "por la Patria y en los términos que dicte su conciencia"; Córdoba: "por la Patria y las creencias religiosas que tuvieren".

- En el ámbito internacional observamos que la Constitución Política colombiana en su art. 192 establece como fórmula juramental para el Presidente de la República la siguiente: "Juro a Dios y prometo al pueblo cumplir fielmente la Constitución y las leyes de Colombia".

Por todo lo expuesto, consideramos que la nueva fórmula propuesta para el art. 80 y en relación directa al nuevo art. 76 es la más apropiada, ya que la misma reconoce

la existencia de un concreto fenómeno religioso en la sociedad argentina, se defiende así el profundo sentido del juramento y se rescata la libertad religiosa.

En síntesis, el respeto a las creencias de cada uno es un derecho natural. La religión verdadera no es lo que una ley o una constitución decretan sino lo que la propia conciencia de cada persona establece.

Nadie ofende ni agravia ejerciendo su culto mientras no ofenda a la moral o al orden público.

NUCLEO DE COINCIDENCIAS BASICAS - PUNTO D

ARTICULOS 46 Y 48 DE LA CONSTITUCION NACIONAL (Elección directa, acortamientos de mandatos e incorporación del tercer senador).

El tema de la elección directa de los senadores reconoce como antecedentes las reformas de 1949 y la de 1972.

La primera, en su artículo 47, prescribía: "El Senado se compondrá de dos senadores por cada provincia y dos por la Capital, elegidos directamente por el Pueblo. Cada senador tendrá un voto."

Por su parte, la Comisión Asesora para el Estudio de la Reforma Institucional, durante el gobierno de facto de 1972, establecía : Artículo 46 : " El Senado se compondrá de tres senadores de cada provincia y tres de la Capital Federal, elegidos en forma directa por el Pueblo de cada una de ellas, en la oportunidad prevista en el artículo 81. Dos le corresponderán a la mayoría y uno a la primera minoría. Cada senador tendrá un voto."

Como enseña ZARINI, al referirse a la Bicameralidad del Congreso de la Nación: "Nuestra estructura federal, como lo declara el artículo 1º de la Constitución Nacional, implica una síntesis conciliadora del interés nacional y de los intereses de las provincias. Una, refleja la unidad del Estado Nacional representando proporcionalmente a la población, y la otra es la expresión de las autonomías provinciales consideradas en su individualidad y en un plano de igualdad, sin tener en cuenta su población ni su extensión."

Es decir que el Senado refleja en su composición su propia naturaleza que es la representación igualitaria de las provincias, y tiene por función institucional ser el órgano representativo del federalismo y de la defensa de las autonomías provinciales.

Para la concepción imperante en la época de la Organización Nacional, el Senado tenía por misión: " ser la Cámara moderadora y conservadora de las ideas y la tradición legislativa". Resulta comprensible, entonces la elección indirecta realizada

por intermedio de las Legislaturas provinciales o del Colegio Electoral en la Capital Federal, pero en la actualidad no parece razonable discutir sobre las ventajas de la elección directa, a la luz de la experiencia histórica y de la creciente demanda de la sociedad en el sentido de elegir directamente a quienes van a representar los intereses de su provincia. Pero además, la elección directa asegura una mayor lealtad en la representación de los intereses de ese electorado, que exige de sus senadores que representen cabal y eficazmente esos intereses y que ejerzan adecuadamente su función de control.

Por último, en cuanto a la naturaleza y carácter de la representación que compete a los senadores desde el punto de vista de que estos representan a las provincias como entidades políticas autónomas y no al pueblo de esas provincias, es imprescindible destacar que la elección directa, lejos de afectar esa representación, la legitima y refuerza, porque lo único que cambia es el cuerpo que designa al senador, que dejan de ser los representantes del Pueblo que componen las Legislaturas provinciales y pasa a ser directamente el cuerpo electoral, es decir, la soberanía popular misma quien se manifiesta expresa y directamente por tal o cual candidato.

En cuanto a la reducción de los mandatos, a partir de los que resulten electos con este nuevo sistema, la disminución al período que se establece es proporcional a la practicada al mandato del Poder Ejecutivo, es decir un tercio del mandato que fija la Constitución vigente.

El mandato de nueve años que establece el art. 48 vigente, se inspira también en la concepción predominante en la época de sanción de nuestra Constitución que era la de: "conferir sosiego a quien desempeña el cargo, desembarazándolo de urgencias electorales, de pujas de reelección, y convertir al Senado en un órgano moderador y conservador de las ideas y tradición legislativa".

Esta reforma se funda en que en la actualidad no alcanza con la mera periodicidad de los mandatos para cumplir el precepto republicano, cuando esos períodos son tan prolongados que prácticamente tornan ilusoria la posibilidad de controlar la gestión del representante y de rectificar el mandato conferido, para lo cual es necesario establecer lapsos menores que permitan al pueblo, en caso de encontrar satisfactoria la gestión ratificar el mandato a través del sistema de elección directa y la posibilidad de reelección indefinida.

La incorporación del tercer senador que corresponderá a la minoría, obedece al propósito de ampliar el espectro político que compone el Senado y enriquecer el debate en su seno porque el actual sistema de lista completa genera la posibilidad cierta de que el cuerpo quede integrado por representantes de un solo color político, lo que no se compadece con la función republicana de controlar al poder y además desalienta la discusión amplia de los más importantes asuntos de la Nación desde ópticas diversas.

La representación proporcional de la primera minoría de cada provincia, por el contrario, fortalece el sistema republicano y consolida el carácter de cámara representativa de los intereses provinciales no solamente desde el punto de vista de la mayoría gobernante sino también desde la opinión de otra fuerza representativa de esa provincia.

Asimismo, la presencia en el Senado de este representante de la minoría promueve la discusión pluralista y la competencia de los partidos políticos en cada provincia por ser los mejores intérpretes y representantes de los intereses de esa comunidad.

Al respetarse la igualdad de representación de los estados provinciales para mantener el criterio de que tengan igual influencia a la hora de las decisiones, este tercer senador no altera el sentido de este cuerpo del Congreso.

Pero para comprender mejor los fundamentos que dieron origen a la actual cantidad de dos senadores por provincia, así como la importancia de incorporar otras opiniones a la discusión, vale la pena recordar lo que sobre el punto informa Joaquín V. González en su Manual de la Constitución Argentina: "... Siendo su representación la de las provincias en su capacidad colectiva, al tener cada una un senador, era exponerse a carecer de representación en muchos casos indispensables de ausencia o impedimento y al fijar dos se ha tenido en cuenta salvar este inconveniente y no formar una cámara muy numerosa ni muy pequeña, porque en el primer caso habría adquirido las mismas características que la Cámara de Diputados y en el segundo, no habría reunido suficientes elementos de juicio y discusión sobre las necesidades de todo el país".

La última cuestión es la referida al sistema adoptado en la cláusula transitoria para regular la transición del régimen vigente al nuevo sistema; en el marco de lo autorizado en la ley que declara la necesidad de la reforma y establece sus alcances, (Ley 24.309 - Punto D).

Así, en el art. 2 , punto D, inc. a), la ley 24.309 establece la vigencia inmediata de esta reforma a partir de 1995, mediante la incorporación del tercer senador garantizando la representación de la primera minoría.

En el mismo artículo, punto D, inc. b) la ley determina la forma de implementación de estos objetivos en dos sub-incisos. El primero de ellos dispone que la cláusula transitoria deba respetar los mandatos existentes. Aquí aparece el primer límite, y en el segundo sub-inciso, indica el sistema para poner en práctica la decisión de incorporar al tercer senador por la minoría a partir de 1995, designando como cuerpos electores a tal fin a los "órganos previstos en el art. 46 de la C.N. texto de 1853 cuidando que las designaciones, consideradas en su totalidad, otorguen representación a la primera minoría de la Legislatura o del cuerpo electoral, según sea el caso".

En este contexto, la cláusula transitoria establecida por la Comisión, determina

que: 1) Los actuales senadores nacionales desempeñarán su cargo hasta que finalice el mandato que les corresponde, en cumplimiento del primer límite fijado en el sub-inciso 1) del inc. b) del punto D al que hemos hecho referencia.

2) Para la renovación parcial del Senado del año 1995 por la finalización del mandato de los que fueron elegidos en 1986, la designación de un tercer senador por distrito, designado por cada Legislatura, conforme al segundo sub-inciso citado, que indica que la elección se hará: "por los órganos previstos en el art. 46 de la C.N. texto de 1853". Asimismo, se establece que al proceder a la elección los cuerpos legislativos provinciales deberán efectuarla de tal modo que correspondan dos bancas al partido mayoritario en esa Legislatura, y la tercera banca al partido que le siga en número de miembros en ese cuerpo. Para el caso de empate, se establece que la designación favorezca al partido que haya obtenido mayor cantidad de votos en la elección legislativa inmediatamente anterior.

Es decir, que también para esta transición, y en congruencia con la constitucionalización de los partidos políticos ya aprobada por esta Convención, la competencia para proponer candidatos a cargos electivos corresponde exclusivamente a los partidos políticos o alianzas electorales.

El tercer párrafo de la cláusula transitoria prescribe que se aplicarán estas mismas reglas de designación para la renovación de los senadores cuyo mandato vence en 1998 y para los casos en que sea necesario el reemplazo de los senadores cuyas bancas quedaran vacantes por alguna de las causales previstas en el artículo 54, que establece que debe procederse a la designación del reemplazante en forma inmediata. En este caso, el reemplazante corresponderá al partido que tenga mayor número de miembros en la Legislatura respectiva al momento de la vacancia, salvo que ello importe que la representación provincial quede integrada por senadores de la misma fuerza política, porque ello violaría la representación proporcional.

En el cuarto párrafo se establece una regulación diferencial para el caso de la ciudad de Buenos Aires, porque al carecer ésta nueva unidad política de Legislatura y habiéndose agotado el mandato del Colegio Electoral que designara al último senador por ese distrito precisamente por haber cumplido su finalidad, para cumplir el objetivo de vigencia inmediata de la reforma en cuanto a la incorporación del tercer senador a partir de 1995 hubiera sido necesario llamar a elecciones de un nuevo Colegio Electoral, lo que carece de sentido porque precisamente en el año 1995 a partir de su nuevo status, el electorado de la ciudad de Buenos Aires elegirá directamente sus autoridades y entonces resulta más apropiado en este caso proceder a la elección directa también del Senador en 1995. A partir de 1988, cuando Buenos Aires ya tenga Legislatura, será este cuerpo quien designe a los senadores que corresponda, hasta que comience a regir para todos los distritos el sistema de elección directa desde el año 2001.

El quinto párrafo de esta cláusula transitoria fija el plazo para la elección del Senador, que será de sesenta días de anticipación como mínimo, pero nunca mayor de

noventa, para evitar situaciones en la que algunos candidatos aprovechando la mayoría que detentaban en ese momento en la Legislatura de su provincia, se hicieron designar con antelación de hasta un año existiendo otro mandato vigente.

El sexto párrafo ratifica lo precedentemente expresado en punto a la exclusividad de los partidos políticos o alianzas electorales para proponer candidatos a cargos electivos.

El séptimo párrafo determina que en cada elección de senador deberá designarse también el suplente respectivo para los casos de vacancia del art. 54, establecido en esta cláusula transitoria en concordancia con la legislación electoral y de partidos políticos vigente.

La última disposición de la cláusula transitoria fija el año 2001 como fecha de vencimiento de todos los mandatos, al efecto de que a partir de ese año comience a regir en plenitud el sistema de elección directa de tres senadores, dos por la mayoría electoral en cada provincia y el tercero por la minoría que le sigue en cantidad de votos.

Las dificultades para establecer este régimen de transición derivaron de la imposibilidad de cumplir los dos objetivos en forma inmediata: la elección directa y la incorporación del tercer senador a partir de 1995. Por ello el régimen establecido elabora reglas para la transición en el marco, como se ha expresado anteriormente, de las limitaciones impuestas en la ley declarativa de la necesidad de la reforma N 24.309.

Antes de concluir debo dejar expresada mi posición en el sentido de aproximar lo más posible en el tiempo la elección directa de los senadores, como dejé manifestado en la discusión en comisión, pero se ha adoptado este sistema para no contradecir la voluntad del Congreso expresada en la ley N 24.309, lo que podría viciar este aspecto de la reforma (art. 6, ley 24.309), por lo cual dejo expresada mi opinión sobre este punto en este informe.

ARTICULO 81 A 85 C.N.

NUCLEO DE COINCIDENCIAS BASICAS - PUNTO E

(Agradezco la colaboración de la profesora adjunta de mi Cátedra en la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba, Lic. Esther Susana Borgarello)

SISTEMA DE ELECCION DEL PODER EJECUTIVO NACIONAL

Conceptos previos a delimitar:

Directamente: de directo: que no se detiene en puntos medios. Inmediato.

Pueblo: Conjunto de personas de una región o país. Conjunto de habitantes de una Nación.

Vuelta: Repetición de una cosa. Vez.

Doble: Dícese de lo que va acompañado de algo semejante y de iguales resultados.

Fórmula: Expresión concreta de avenencia. Modo fijado de explicar o ejecutar algo con palabras determinadas.

Elección: Nombramiento, generalmente por votos, para algún cargo.

Es una técnica de designación con un procedimiento determinado (lo que permite distinguirla de otros, como la guerra, sorteo, derecho de primogenitura, etc.) Implica selección y libertad de elección, poder elegir libremente entre al menos dos ofertas. Si no se da esa posibilidad no se puede hablar de elección en sentido ontológico (como selección y libertad de elección).

1. Visión Histórica- Elección Directa.

Nuestra Constitución de 1853 adoptó el modelo norteamericano de elección indirecta de segundo grado, por medio de " un colegio de electores". Se negó al pueblo el derecho de designar directamente al Gobierno Nacional; se le negó ese derecho por cuanto la elección presidencial se confiaba a un órgano especial y extraordinario de la soberanía, llamado colegio de electores, cuyos componentes, los da cada Estado, reuniríanse simultáneamente en sus capitales respectivas el día fijado por la ley de la materia.

Este sistema demuestra, mejor que cualquier otro dato, cuanto desconfiaban los convencionales de 1787 de la capacidad del pueblo para regir sus destinos sin restricciones de ningún género - Conf. González Calderón, pág. 338- .Se desconfiaba de la voluntad del pueblo; la Junta de electores era un "filtro " de esa voluntad popular.

El Presidente ideal, independiente, alejado de las tendencias políticas que idearon los constituyentes de 1787 y tomado por los nuestros de 1853, pronto se frustró, el concepto aristocratizante se perdió, y con la llegada de la democracia, el voto se universaliza y los partidos políticos se convierten en canales de participación, ordenan la voluntad popular y son las vías de su expresión. Hoy cuando el ciudadano vota para electores, tiene en cuenta:

- 1) Que esos electores - por los que vota- pertenecen a un partido político.
- 2) Que debe optar por un partido y por lo tanto votar a los electores de ese partido.
- 3) Que cada partido anticipa su fórmula de candidatos al electorado.
- 4) Se presupone que esos electores van a sostener la candidatura de la fórmula anticipada.

Ahora bien, reunido el Colegio Electoral, pueden ocurrir dos situaciones: que un partido logre el número propio de electores, o no; en este último caso se abre la posibilidad de que el cuerpo de electores pueda elegir de otra manera, no ajustándose a las fórmulas ya propuestas, o mezclando los integrantes de diversas fórmulas.

La elección directa evita la situación analizada precedentemente, permite al ciudadano la relación directa de su voto con el candidato preseleccionado por el partido de su opción, evitándose el doble filtro (de partido político y colegio de electores) y las sorpresas de la ciudadanía ante la posibilidad que ningún candidato obtenga la mayoría

absoluta y deba llegarse a "componendas", no previstas originalmente.

Por otra parte, el sistema de doble vuelta permite o autoriza acuerdos para obtener el poder (los partidos con menos caudal de votos pueden impulsar a sus afiliados o adeptos a votar por tal o cual fórmula) pero el ciudadano conoce la fórmula y vota directamente, (sin necesidad de intermediarios) la relación es directa sufragio-líder.

2. Antecedentes Nacionales en materia de elección directa

Encontramos dos antecedentes nacionales en nuestra historia:

1) Durante la vigencia de la Constitución de 1949, aplicándose a las elecciones presidenciales de Noviembre de 1951 y en Abril de 1954 para la elección de Vicepresidente por la muerte de Hortensio Quijano.

2) El Estatuto Fundamental del 24 de Agosto de 1972 que estableció el sistema de elección presidencial directa a doble vuelta, que se aplicó en las elecciones del 11 de Marzo y el 23 de Septiembre de 1973.

Las veintitrés provincias argentinas establecen actualmente el sistema de elección directa: Santa Fe: art. 70 ; Tucumán : art. 83 ; Entre Ríos : art.49 ; Corrientes : doble vuelta y elección directa : arts. 108, 109, 110, 111, y 113 ; Santiago del Estero : art. 130 ; Catamarca : art. 143 ; La Rioja : art. 117 ; San Juan : art. 175 ; San Luís : art. 172 ; Salta : art. 139 ; Jujuy : art. 126 ; Buenos Aires : art. 121 ; Córdoba : art. 140 ; Chaco : el art. 86 inc. 4  lo difiere a una ley ; La Pampa : art. 66 ; Neuquén : art. 122 ; Río Negro : art. 173 ; Chubut : art. 139 ; Santa Cruz : art. 113 ; Misiones : art. 107 ; Formosa : art. 135 ; y Tierra del Fuego : art. 125.

3. Ballottage

3.1. Antecedentes Provinciales.

Constitución de la Provincia de Corrientes: arts. 108, 109, 110, y 113.

3.2 Antecedentes Nacionales

El llamado Estatuto Fundamental del 24 de Agosto de 1972 que reformó transitoriamente la Constitución Nacional, en el art. 81 estableció: " el Presidente y Vicepresidente serán elegidos simultánea y directamente por el pueblo de la Nación... se proclamarán electos los candidatos que obtuvieran la mayoría absoluta de los votos válidos emitidos. La ley determinará el procedimiento a seguir si ninguno alcanzare esa mayoría, observándose el principio de elección directa."

La llamada Ley 19.945, título V, art. 125, reglamenta el sistema de doble vuelta .

3.3. Antecedentes Internacionales

Podemos mencionar las siguientes constituciones:

- Portugal

Art. 129. Sistema electoral:

" 1) Será elegido Presidente de la República el candidato que obtuviere más de la mitad de los votos válidamente emitidos, no considerándose como tales los votos en blanco.

2) Si ninguno de los candidatos obtuviere ese número de votos, se procederá a un segundo sufragio en el vigésimo primer día subsiguiente a la primera votación.

3) A este sufragio concurrirán apenas los dos candidatos más votados que no tengan retirada la candidatura."

- Brasil

Art. 77: " La elección del Presidente y del Vicepresidente de la República se realizará simultáneamente noventa días antes del final del mandato presidencial vigente.

1- La elección del Presidente de la República importará la del Vicepresidente con el registrado.

2- Será considerado electo presidente el candidato que, presentado por un partido político, obtuviere la mayoría absoluta de los votos, no computándose los en blanco ni los nulos.

3- Si ningún candidato alcanzare mayoría absoluta en la primera votación, se hará una nueva elección en el plazo de hasta veinte días después de la proclamación del resultado, concurriendo los dos candidatos más votados y considerándose electo aquel que obtuviera la mayoría de los votos válidos.

4- Si, antes de realizado el segundo turno, ocurriese la muerte, desistimiento o impedimento legal del candidato, se convocará dentro de los remanentes el de mayor votación.

5- Si, en la hipótesis de los párrafos anteriores, quedaren en segundo lugar, más de un candidato con la misma votación, se elegirá al de mayor edad."

- Colombia

Art. 190: " El Presidente de la República será elegido para un período de cuatro años, por la mitad más uno de los votos que, de manera secreta y directa, depositen los ciudadanos en la fecha y con las formalidades que determine la ley. Si ningún candidato obtiene dicha mayoría , se celebrará una nueva votación que tendrá lugar tres semanas más tarde en la que sólo participarán los dos candidatos que hubieren obtenido las más altas votaciones. Será declarado Presidente quien obtenga el mayor número de votos.

En caso de muerte o incapacidad física permanente de alguno de los dos candidatos con mayoría de votos, su partido o movimiento político podrá inscribir un nuevo candidato para la segunda vuelta. Si no lo hace o si la falta obedece a otra causa, lo reemplazará quien hubiese obtenido la tercera votación; y así en forma sucesiva y en orden descendente.

Si la falta se produjese con antelación menor a dos semanas de la segunda vuelta, ésta se aplazará por quince días."

-Perú

Art. 111: " El presidente de la república se elige por sufragio directo. Es elegido el candidato que obtiene más de la mitad de los votos. Los votos viciados o en blanco no

se computan.

Si ninguno de los candidatos obtiene la mayoría absoluta, se procede a una segunda elección, dentro de los treinta días siguientes a la proclamación de los cómputos oficiales, entre los candidatos que han obtenido las dos más altas mayorías relativas.

Junto con el Presidente de la República son elegidos, de la misma manera, con los mismos requisitos, y por igual término, dos Vicepresidentes."

-Francia

Art. 6: "...La participación de los estados miembros en el Colegio Electoral que elige al Presidente de la república será establecida mediante acuerdo entre la república y los estados miembros de la comunidad.

Las modalidades de aplicación del presente artículo serán establecidas por una ley orgánica".

Art. 7: " La elección del Presidente de la República se efectuará por mayoría absoluta en la primera votación. De no obtenerse dicha mayoría, el Presidente de la República será elegido por mayoría relativa en una segunda votación.

Los comicios se abrirán mediante convocatoria del Gobierno.

La elección del nuevo Presidente se celebrará 20 días por lo menos y 50 días a lo sumo antes de la expiración de los poderes del Presidente en ejercicio".

En síntesis, tanto en los antecedentes internacionales como en las nacionales y provinciales, se exige mayoría absoluta para la primera vuelta, en su defecto se va a la segunda.

4- Reforma

La reforma que se propone a los arts. 81, 82, 83, 84 y 85 establecen una mayoría relativa especial producto del acuerdo inicial entre las dos fuerzas políticas mayoritarias, y hoy consagrado por la autoridad constituyente de esta Convención Reformadora.

El art. 81 C.N. fija la elección directa por el pueblo del presidente y vicepresidente de la Nación, y acentúa como elección directa y no en " doble vuelta", porque la "doble vuelta " es una eventualidad que no siempre se presentará.

El art. 82 C.N. fija el término de dos meses antes de la conclusión del mandato para "efectuar la elección ", nos parece más apropiado dada la realidad actual de la Nación, y la revolución tecnológica en los medios de Comunicación que unen a los hombres y " achican distancias", y hace innecesario los cuatro meses que prevé actualmente la Constitución Nacional que en la práctica son 6 o más meses si contamos la elección del cuerpo de electores y la " campaña " previa

El art. 83 C.N. fija el término de la eventual segunda vuelta electoral y el límite de los partícipes en las " dos fórmulas de candidatos más votados"

El art. 84 C.N: fija el piso electoral para evitar la segunda vuelta electoral. El 45 % más uno de los votos afirmativos válidamente emitidos autoriza a los ganadores a ser proclamados como Presidente y Vicepresidente de la Nación.

El art. 85 C.N. considera una variante que elimina la segunda vuelta aún cuando no se hubiera obtenido más del 45% de los votos afirmativos válidamente emitidos. Es el caso en que la fórmula ganadora hubiere obtenido el 40% por lo menos de los votos y además existiere una diferencia mayor de 10 puntos porcentuales sobre la fórmula que sigue en número de votos.

Se necesitan dos elementos: obtener al menos el cuarenta por ciento de los votos afirmativos y una diferencia mayor de diez puntos porcentuales sobre la segunda fórmula.

La falta de cualquiera de estos requisitos conduce a la segunda vuelta electoral prevista en el art. 83 de la Constitución Nacional.

La reforma resulta conveniente, la apoyamos entusiastamente en el sentido de que su funcionamiento creará un nuevo escenario político nacional, que seguramente modificará nuestro comportamiento electoral, abriendo posibilidades insospechadas en la competencia cívica. Acuerdos, coaliciones, alianzas de partidos, permiten imaginar un futuro caracterizado por la mayor participación y acuerdo entre los distintos sectores de la Nación.

ARTICULO 110 BIS - REFORMA DE LA CIUDAD DE BUENOS AIRES

NUCLEO DE COINCIDENCIAS BASICAS - PUNTO F

1 ANTECEDENTES:

En lo que se refiere a la elección directa del intendente, hoy Jefe de Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, encontramos algunos antecedentes doctrinarios de vieja data. Así, en 1881, en debate parlamentario, los Diputados Lagos García y Carlos Calvo, apoyaban la elección popular del Intendente de la Ciudad de Buenos Aires. Carlos Pellegrini, por su parte, desde el Senado de la Nación, decía que no debía interpretarse el art. 86 inc 3° de la Constitución Nacional en el sentido de otorgar al Presidente de la Nación el carácter de Jefe de la parte administrativa comunal y que había que acordar a los vecinos el derecho a elegir a sus autoridades, incluido el Presidente de la Municipalidad.

Podemos señalar entre las opiniones doctrinarias a favor de la elección popular de Pedro Siegler, de Marcelo Bazán Lazcano, de Pedro Frías, de Juan Carlos Cassagne y de Italo Luder. Asimismo, todos los autores que opinan en contra de la elección popular, entre ellos, Alberto Bianchi, Leopoldo Bravo, Bidart Campos y Héctor Masnatta, sostienen que no es jurídicamente procedente establecer por ley la elección popular del Intendente de la Capital sin antes modificar la Constitución Nacional. En idéntico sentido se expresa otros prestigiosos tratadistas, tales como: Joaquín V. Gonzalez, Manuel Montes de Oca, Lisandro de la Torre, Rafael Bielsa, Arturo Sampay, Nestor Sagues, Segundo Linares Quintana, Humberto Quiroga Lavié, por citar solo algunos.

Por otra parte, encontramos varios antecedentes legislativos que sostienen la necesidad de la reforma de la Constitución sobre este tema: En 1909 el Diputado conservador Juan Argerich, en 1914 y 1917 el Diputado Carlos Melo, la Constitución Nacional de 1949, el proyecto del Diputado Manuel Belnicoff en 1954 y la Convención

Nacional Constituyente de 1957 en el despacho de la mayoría y hasta el mismo despacho en disidencia se pronuncia por la autonomía de la ciudad de Buenos Aires y la elección directa de sus autoridades.

A modo de conclusión podríamos sostener que no se observan opiniones contrarias a la elección directa del Intendente, el único obstáculo o condicionante era hasta hoy, la reforma previa de la Constitución Nacional. Y ello es así, porque es lógico suponer que sean los mismos vecinos de la ciudad de Buenos Aires, quienes quieran designar a su Intendente en procura de obtener para su comunidad una administración más eficaz y más eficiente.

Este reclamo, ha sido plasmado en la norma cuando dice "...y su Jefe de Gobierno será elegido directamente por el pueblo de la ciudad" (art. 110 bis de la C.N.)

2 - NUEVO STATUS DE LA CIUDAD DE BUENOS AIRES:

Sin embargo la nueva norma constitucional avanza mucho más que la simple elección directa del Jefe de Gobierno. Será un status especial a la ciudad de Buenos Aires, otorgándole autonomía, jurisdicción y Facultades de legislación.

2.1 AUTONOMIA:

González Calderón define a la autonomía diciendo que " es el poder efectivo de organizar el gobierno local en las condiciones de la Constitución de la República, dándose las instituciones adecuadas al efecto, rigiéndose por ellas exclusivas de elegir sus autoridades públicas, independientes del Gobierno Federal , de regular el desempeño de sus funciones, en la capacidad, finalmente, de desarrollar dentro de su territorio el imperio jurisdiccional por leyes y otros estatutos con relación a todo otro asunto no comprendido entre los que la Constitución ha acordado al Gobierno Nacional, y en los de facultad conducente que les incumbe"

Vayamos ahora al concepto de autonomía local. En el origen de las comunidades locales, está la satisfacción de las necesidades colectivas y la gestión de los intereses particulares de cada colectividad. La satisfacción de necesidades y la gestión de intereses se realizan lógicamente y naturalmente con arreglo a la voluntad y a criterio de cada comunidad en particular. Al convertirse el Municipio en Administración Pública, esta capacidad natural de la colectividad queda definida y delimitada por la Ley y recibe la denominación jurídica de " Autonomía local".

Manuel Ocaña (Obra " La Administración Local" - Madrid - 1984), dice que " la autonomía es, ante todo, una cualidad del grupo social adquirida por el hecho mismo de su existencia. Cuando los griegos aludían al " nomos" se referían precisamente a ese primitivo acto de toma de tierra, fundación de una ciudad o colonización; era un acto constitutivo del que toman fuerza todas las regulaciones ulteriores, escritas o no escritas, a cargo de los órganos de la propia comunidad."

"Con la evolución del Municipio, el concepto de Autonomía ya no se predica tanto de la propia colectividad, como de su organización político - administrativa. La Autonomía Local es la autonomía del Ayuntamiento o Municipalidad y no exactamente de la colectividad"

Ahora bien, se señalan distintos grados de Autonomía, que van desde reducidos niveles de " semiplena autonomía" o " autonomía restringida" - limitados a lo político, administrativo o financiero-, hasta la más amplia recepción del principio que se traduce a la Autonomía institucional o capacidad de derecho de la propia organización, es decir la " plena autonomía". A esta última se refiere la norma del art. 110 bis. La ciudad de Buenos Aires podrá tener su estatuto definitivo, el cual habrá de permitirle todos los atributos necesarios para el funcionamiento de una Ciudad-Estado.

Y esta idea de la Autonomía no es nueva, ya estaba presente en el proyecto de reforma constitucional de Juan Argerich en 1909, en el de Agustín Rodríguez Araya en 1959 y en los despachos de mayoría y minoría en la Convención Nacional Constituyente de 1957.

Podrá darse también su propia carta organizativa, la que posibilitará la organización de su gobierno y la facultad de su administración.

2.2 FACULTADES LEGISLATIVAS Y JURISDICCIONALES

A partir del Status de Ciudad- Estado, que tendrá la ciudad de Buenos Aires conforme a esta Reforma, las atribuciones precedentemente citadas constituyen elementos esenciales para el ejercicio de la autonomía. En ese marco, las facultades legislativas, de este gobierno local, son las mismas que las que caracterizan a las Legislaturas Provinciales. Obviamente, esta potestad se transfiere del Congreso de la Nación al órgano legislativo de la ciudad de Buenos Aires, salvo en lo relativo a los intereses del Estado Nacional, mientras la Ciudad de Buenos Aires sea Capital de la Nación, corresponderá al Congreso (art. 67 , inc. 27º cláusula transitoria).

Las Facultades jurisdiccionales en este caso son el correlato de las legislativas puesto que esta potestad de aplicar la ley se vincula con la anterior de dictarla, y ambas en el ejercicio pleno y eficaz del gobierno local, que comprende estas dos ramas o departamentos del Poder que junto a la función ejecutiva abrevan su imperio en la soberanía popular.

El art. 110 bis ya referido, prescribe el dictado por el Congreso de una Ley especial, que como decíamos regulará las relaciones y competencia entre el Gobierno Nacional y la Ciudad-Estado de Buenos Aires, mientras esta continúe siendo Capital de la Nación.

2.3 CLAUSULA TRANSITORIA:

El artículo en consideración dispone la convocatoria por el Congreso Nacional a elecciones de representantes de los habitantes de la ciudad de Buenos Aires, para el dictado del Estatuto Organizativo de las instituciones del Gobierno Autónomo.

Esta cláusula transitoria regula la transición del actual régimen al de plena autonomía que por esta reforma se instaura. Así, queda expresamente aclarada la potestad exclusiva del Congreso para legislar sobre la Capital Federal, hasta la constitución de los poderes de Gobierno Local.

En segundo término se fija el año 1995 para la elección popular del Jefe de Gobierno y un plazo de nueve meses desde que se sancione esta Constitución para que

el Congreso dicte la ley relativa a los intereses del Estado Nacional y las relaciones de éste con el Gobierno de la ciudad de Buenos Aires.

Coherentemente con el criterio anterior la judicatura que actualmente desempeña sus funciones en la ciudad de Buenos Aires sigue sujeta en cuanto a su designación y remoción al régimen que esta Constitución establece con las modificaciones introducidas por esta reforma.

El Estatuto Organizativo previsto es una verdadera " Constitución Provincial" análogicamente, y allí se deberán fijar finalmente la organización de cada uno de sus poderes y las cláusulas transitorias que rijan el traspaso de los actuales funcionarios y magistrados nacionales a la órbita de la nueva Ciudad- Estado.

ARTICULO 71 BIS (EXCLUSION SANCION TACITA O FICTA) NUCLEO DE COINCIDENCIAS BASICAS - PUNTO G

1. INTRODUCCION:

Dada la brevedad del tiempo de exposición (15 minutos) y los diversos temas que abarca el llamado "Núcleo de Coincidencias Básicas", ante la imposibilidad de referirme acabadamente a cada uno de ellos, debo presentar mi informe por escrito a fin de dejar sentada mi opinión, y en lo posible la interpretación de la norma, conforme lo diseñamos los convencionales.

2. HISTORIA EXTERNA DE ESTE ARTÍCULO:

2.1. Soy el responsable de esta norma, y su razón es la siguiente:

La complicada discusión entre el Partido Justicialista y la Unión Cívica Radical, en los diversos temas del "Núcleo de Coincidencias Básicas" (art. 2º ley 24309), tuvieron como punto central a los "Decretos de Necesidad y Urgencia" y el "Status constitucional de la Ciudad de Buenos Aires", que fueron los últimos en acordarse, y mediante gestiones del más alto nivel entre los dos partidos. (Tal vez en otra publicación posterior explicaré estas tratativas).

Volvamos al tema. Mi preocupación central estaba en la redacción de la ley 24309, donde se refiere a "Decretos de Necesidad y Urgencia", la que a mi entender era francamente mala, y dejaba -en mi criterio- una altísima y peligrosa concentración de poder en manos del Poder Ejecutivo, que a tenor de la forma como había sido ejercido por el Presidente Carlos Menem, desvirtuaba totalmente el instituto, además de desvirtuar, en los hechos, peligrosamente la división de poderes republicana.

2.2. La decisión de los delegados del Partido Justicialista de no agregar ni "una palabra" a lo previsto en la L. 24309 en este tema, hizo que las negociaciones estuvieran a punto de naufragar. En esta tensión, aproveché las menciones de la L. 24309, en la última parte del art. 2º, punto G, que dice textualmente:

"De común acuerdo se ha resuelto excluir reformas tendientes a introducir la

sanción tácita tanto en proyectos de leyes de necesidad y urgente tratamiento, como en casos de proyectos aprobados por una de las Cámaras."

Y en base a este párrafo confeccionamos al art. 71 bis de la CN, con la intención de evitar la sanción de "Decretos de Necesidad y Urgencia" que "esquivaran" la consideración del Congreso de la Nación. Lo consulté previamente con los convencionales de Córdoba, Dres. Ramón Mestre, Jorge De la Rúa y Antonio Hernández y luego con Enrique Paixao y Antonio Berhongaray. Con el proyecto de artículo fui a imponerlo de la idea al Dr. Raúl Alfonsín, quien lo aprobó.

El último día de negociaciones de los dos Partidos (Justicialista y Unión Cívica Radical), en la sede de la Corte de la Provincia de Santa Fe, lo propusimos dentro de las reformas a introducirse al funcionamiento del Congreso, y se aprobó.

Finalmente, y para no dejar ninguna omisión en el relato, en los momentos de tensión, para resolver adecuadamente el tema, me ayudó el Dr. Agustín Zbar, en cuya computadora de la prosecretaría de la Convención, aquí en Santa Fe, diseñamos el artículo.

3. FUNDAMENTOS E IMPORTANCIA DE SU SANCION:

La norma tiene una importancia fundamental en la actual arquitectura de la Constitución. Se convierte en el centro de la defensa interna del sistema democrático, al evitar que la voluntad del pueblo se desvirtúe haciendo complicadas construcciones lógicas que lleven a suponer, presumir o directamente inventar una voluntad del Congreso cuando no existe o cuando se le da un valor indebido al silencio del Congreso (Corte Suprema de Justicia de la Nación, caso Peralta del 27.12.1990).

Se excluye en "todos los casos la sanción tácita o ficta", se ha querido prohibir en "todos los casos", toda manifestación de voluntad que no sea expresa. No hay más "voluntad tácita" del Congreso, que es aquella voluntad que "implica algún tipo de emisión, de declaración, cuya interpretación permite entender que se da como presupuesta la aprobación, en la llamada voluntad ficta se le da valor al silencio, dándole valor de consentimiento con la medida. A partir de ahora eso se acabó. El Congreso sólo tiene la voluntad que se manifiesta expresamente en cada Cámara. Y nada más.

La democracia, se justifica en la medida en que el sistema permite una más amplia participación de los ciudadanos en la solución de los problemas comunes. La posibilidad de deliberar acerca de las decisiones a tomar, da pie a que todos se sientan expresados porque en el Congreso están todas las expresiones del pueblo, "si bien nada impide a que alguien en la soledad de su escritorio pueda acceder a la decisión más correcta, el cuerpo que reúne a todas las partes involucradas en una discusión cuenta con mayores posibilidades de acierto que el decisor solitario" (Roberto P. Saba), y más legitimidad, agregó yo. El Parlamento es el ámbito donde se produce esa discusión que justifica la elección por el sistema democrático, es donde todos se ven obligados a dar razones para justificar sus afirmaciones. Bajo esa perspectiva no es lo mismo callar que hablar. Lo primero es la negación de la discusión entre todos los posibles afectados sobre cual es la mejor solución posible a un problema común, jamás podría ser reemplazada -a la luz de la justificación de la democracia- por el silencio condescendiente frente a una decisión del Poder Ejecutivo (Conf. Saba).

Por ello, esta norma constituye la defensa interna del funcionamiento

democrático. Al evitar "presumir la voluntad del Congreso", ya no habrá decretos de necesidad y urgencia válidos, mientras el Congreso no las ratifica expresamente; tampoco habrá en el futuro intervenciones a las provincias en caso de receso, por la sola voluntad del Poder Ejecutivo si el Congreso no las ratifica expresamente; estos son algunos ejemplos acerca de la trascendencia de esta norma constitucional, que seguramente se ampliará a otros numerosos casos, imposibles de prever ahora. Pero de algo estamos seguros, y es que con este artículo, no habrá más "casos Peralta" y el Congreso estará en el centro de la escena política ejerciendo y expresando la voluntad del pueblo, que es la función para la que fue creado.

ARTICULO 99 BIS DE LA CONSTITUCION NACIONAL.

NUCLEO DE COINCIDENCIAS BASICAS - PUNTO H

1. INTRODUCCION: Había pensado en escribir un " tratado" sobre el Consejo de la Magistratura, sus antecedentes, evolución, recepción en las Constituciones Provinciales, principales funciones, etc., etc. Pero he desistido en función del escaso tiempo que tenemos para expresar verbalmente nuestra posición; elegí hablar sobre Decretos de Necesidad y Urgencia, y presentar un informe por escrito.

Sobre los otros puntos del llamado Núcleo de Coincidencias Básicas (art.2° L. 24.309) que expresara mi pensamiento, o el pensamiento que tuvimos quienes participamos en la redacción de estos artículos, en relación con la norma; dejando "los estudios" para otra oportunidad.

Sobre el Consejo de la Magistratura (art. 99 bis CN) teníamos la idea inicial de que su composición estuviera en la Constitución, inclusive en mi opinión había que incluir las pinceladas más importantes del procedimiento ante este organismo.

Nada se pudo. El Partido Justicialista reacio a este instituto no aceptó más que tímidas modificaciones a la redacción original de la L.24.309 (art. 2° punto H), por ello se agregó "regulado por una ley especial sancionada por la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de cada Cámara", expresión que significa postergar la discusión, trasladarla al escenario llevándola al Congreso. Este fue el primer instituto en el que pusimos esta cláusula, que después repetimos en numerosas ocasiones (art. 99 ter, 86 inc. 23, etc.) que requieren un consenso especial, que permite se recepte la opinión de la minoría del Congreso, sin cuyo consenso resulta imposible legislar (leyes reforzadas). De tal forma que las únicas modificaciones al texto de la L.24.309 son las siguientes: "El", artículo con el que comienza la norma del 99 bis CN; "sancionada por la mayoría de la totalidad de los miembros de cada Cámara": al que ya hemos hecho alusión; "abogados de la matrícula federal": la ley 24309 solo se refería a abogados; el inc. 4 "sobre magistrados": la ley solo se refería a ejercer facultades disciplinarias, sin decir sobre quién; en el inc. 5° el agregado "en su caso ordenar la suspensión, y formular la acusación correspondiente" : que personalmente lo inserté con la conformidad de todos, según explicaré, y la cláusula transitoria.

II. FUNDAMENTOS A LAS MODIFICACIONES:

1. El motivo por el cual se derivó a una ley especial la "regulación" de este instituto fue la imposibilidad de llegar a un acuerdo sobre la integración de este cuerpo y la experiencia española, que hace poco tiempo debía dictar una ley por la que modifica totalmente la integración del Consejo de la Magistratura. Es un instituto nuevo en nuestra realidad judicial, por ello debíamos evitar "congelar" una integración sobre la que pesaba la falta de consenso de sus autores y la falta de experiencia de nuestra sociedad; el resultado fue colocar algunas directivas y dejar el problema a la ley; si la organización no resulta, podrá cambiarse fácilmente, en base a directivas constitucionales.

2. Sobre la integración hicimos muchísimos diseños; había total acuerdo en que debía ser renovado "periódicamente" e incluso pensamos que ese "periódicamente" eran cuatro años, como los diputados y el Presidente. Los estamentos de su integración son cuatro: representantes de los organismos políticos resultantes de la elección popular, los jueces de todas las instancias, los abogados y personas del ámbito académico y científico.

Veamos cada una: a) Representantes de los órganos políticos resultantes de la elección popular: pueden integrarlo "representantes" del Poder Legislativo y Ejecutivo. Estuvo en la intención de todos que cuando se refiere al Poder Legislativo solo incluye "representantes" de la Cámara de Diputados de la Nación, porque el H. Senado ya participa en el art. 86 ° inc. 5° CN, con su acuerdo para el nombramiento de los magistrados. Y digo "representantes" porque puede ser un Diputado o no, podría ser una persona ajena al cuerpo según lo decida la misma Cámara; la razón es el trabajo de tiempo completo que este instituto trae aparejado, el cumplimiento eficaz de la función prácticamente sustrae al Diputado de su tarea legislativa, llevándola a una extraña, para la cual no fue votado por el pueblo. Esa es la explicación de por qué en esta norma se habla de "representación de los órganos políticos" a diferencia del art. 99 ter CN, (integración del jurado de enjuiciamiento) donde expresamente mencionamos a "legisladores". No habíamos pensado integrarlo con "representación" del Poder Ejecutivo, dada su participación en el art. 86° inc. 5° CN y su desvinculación en las otras funciones previstas en el art. 99 bis de la CN; en ellas nada tiene que hacer el Poder Ejecutivo; un correcto funcionamiento de la división de poderes lo hace extraño a las mismas.

b) "Representación de los jueces de todas las instancias": siempre pensamos que la forma de ejercer esta representación, era en virtud de una elección por voto directo, secreto y obligatorio de "los jueces de todas las instancias", donde estuviera representada la mayoría y la minoría de la opinión. Es una elección directa, sin intermediarios de electores, ni instituciones; podrán participar candidatos de cualquier origen (personal propuesto por asociaciones de magistrados, por fuero, etc.) pero será una elección directa la que lo inviste de la representación para integrar el Consejo de la Magistratura.

c) "Abogados de la matrícula federal": la L. 24309 solo se refería a los "abogados", le

agregamos "de la matrícula federal ", para acentuar que se refiere a los letrados que ejercen habitualmente su profesión, que están matriculados ante la Corte Suprema o la Cámara Federal -según corresponda- excluyendo a quienes tienen el título de abogado, pero no ejercen su profesión, no están matriculados. También en este caso sus representantes, surgirán de una relación directa de todos los abogados matriculados, con representación de la minoría, dejando a los Colegios y federaciones profesionales la posibilidad de presentar candidatos, a esa elección directa de todos los abogados matriculados del país. Sólo esa elección inviste de representación para integrar el Consejo de la Magistratura.

d) "Personas del ámbito académico y científico": con esta expresión los constituyentes se refieren a profesores de derecho de las universidades del país. Estos profesores de derecho pueden ser designados por el Presidente de la Nación, o a propuesta de los señores Rectores de las Universidades, me parece mejor el último método, porque es difícil que un presidente conozca en detalle a "personas del "ámbito académico y científico".

Finalmente y como demostración de lo cerca que estuvimos de fijar una integración del Consejo de la Magistratura, puede consultarse la versión taquigráfica del tratamiento en comisión de este artículo, donde en la 8º reunión, Pág. 37 propuse una integración "provisoria", susceptible de ser modificada por el legislador ordinario, formada por representantes de la Cámara de Diputados de la Nación, 3 por la mayoría y 2 por la minoría, (en total 5) , elegidos por la Cámara en votación especial convocada al efecto; 5 jueces elegidos mediante elección directa, obligatoria y secreta , correspondiendo 3 a la mayoría y 2 a la minoría de las listas presentadas; 3 abogados de la matrícula elegidos por votación directa, obligatoria y secreta, correspondiendo 2 a la mayoría y 1 a la minoría. En todos los casos debe reunir los mismos requisitos que para ser Ministro de la Corte Suprema.

Agrego que no deben ejercer su magistratura o profesión durante el desempeño de su mandato en el Consejo de la Magistratura. Esta integración provisoria contó con la aprobación inicial de todos los partidos, pero con posterioridad, el Partido Justicialista por intermedio del Convencional Rodolfo Barra, nos hizo saber que no estaban dispuestos a sostener esta integración, dejando la organización del Consejo al Congreso. También había sugerido -a título personal- que el Presidente de la Corte Suprema, fuera miembro del Consejo de la Magistratura, para "hacer una articulación entre el Poder Judicial y el Consejo de la Magistratura", dado los grandes cambios que habrá de producir el Consejo, en el funcionamiento del Poder Judicial, y su última vinculación.

3. En cuanto al inc. 4º delimitamos la función del Consejo, a "ejercer facultades disciplinarias sobre magistrados" únicamente, pues con relación a los empleados, se mantiene el régimen vigente, siendo los propios magistrados quienes ejercen este poder disciplinario.

4. En cuanto al inc. 5º, agregamos a la función de "decidir la apertura del procedimiento de remoción de magistrados", la posibilidad de "ordenar la suspensión" y "formular la acusación correspondiente". Ello se debió a mi experiencia en la Comisión de Juicio Político en la H. Cámara de Diputados, y a la gran controversia que se abrió con motivo de la suspensión de magistrados acusados ante el H. Senado y el

inconveniente de que estos Magistrados acusados, sigan dictando sentencia durante el proceso de remoción. Habrá que estudiar cada caso, pero ya la norma autoriza esta suspensión, dejando de lado la discusión sobre la legalidad y atribuciones para hacerlo.

También agregamos la función de "acusar" que tendrá el Consejo de la Magistratura, ante el jurado de Enjuiciamiento. De esta forma contemplamos el siguiente cuadro de procedimiento: a) El Consejo recepta las denuncias sobre mal desempeño de los jueces y hace un estudio previo, b) si existen causas graves que "prima facie" justifican la apertura de una investigación, "decide la apertura del procedimiento de remoción", tendrá que ser una decisión fundada, notificada al acusado e irrecurrible. Es la decisión que transforma al juez simplemente denunciando, en juez acusado, c) de acuerdo a la decisión de apertura del procedimiento de remoción, puede ser suspendido en el mismo acto o a posteriori, conforme las circunstancias del caso, d) investigación complementaria y su resultado: la acusación ante el Jurado de Enjuiciamiento o el archivo de las actuaciones, si resuelve acusar el trámite tendrá una duración máxima de 180 días. (Art. 99 ter CN). Quiero detenerme en la primera etapa, en la recepción de la denuncia y "el estudio previo", antes de la "decisión de apertura del procedimiento de remoción", es una etapa de vital importancia, necesita de una verdadera investigación, o si se quiere una "instrucción previa" que arrime elemento de juicio, que justifique la decisión posterior de abrir el procedimiento de remoción, o archivar las actuaciones. En esta etapa el Consejo, podrá citar testigos, investigar, receptar prueba ofrecida por el denunciado y terceros que denuncien y con esa instrucción previa, elemental, estar en condiciones de dictar una decisión fundada de "apertura del procedimiento de acusación" o el rechazo de la denuncia y archivo de las actuaciones. También nos parece que el Consejo no puede actuar de oficio, en esta etapa previa, sino a partir de una denuncia formulada (por un funcionario, magistrado, fiscal, particular, etc.). Debe haber un espacio de tiempo entre la decisión de "abrir el procedimiento de remoción" y la acusación correspondiente, y decidir, con los nuevos elementos, si se formula la acusación ante el Jurado de Enjuiciamiento, o se desiste y ordena el archivo. Con ello aclaro que el acto de acusación o rechazo y archivo tiene que ser fundado, y constituye una decisión autónoma. Resumiendo: existe una investigación previa que concluye archivando las actuaciones o disponiendo la apertura del procedimiento de remoción; sigue una etapa donde puede disponerse la suspensión del acusado o no, y una investigación más profunda, donde habrá de escucharse al acusado, esta etapa concluye con la "acusación correspondiente" o el rechazo, por haberse probado que no es necesaria la remoción. Esta decisión habrá de ser fundada, y si fuera de acusación será la base del procedimiento a cumplirse ante el Jurado de Enjuiciamiento,

5. En cuanto a la cláusula transitoria, resulta claro que a partir de los 360 días de sancionada la Constitución "los magistrados solamente podrán ser designados por el procedimiento previsto en la presente Constitución", es decir si no está instalado el Consejo de la Magistratura, no podrán ser designados nuevos jueces.

III. ACLARACION FINAL:

He desarrollado estos temas, que no he escuchado hayan sido tratados por otros convencionales en profundidad, y para no dejar en el "aire" el "humus" de todos estos

artículos en el pensamiento de los convencionales que intervenimos en su redacción desde abril de 1994, en la etapa previa a la reunión de la Convención, en el marco "cerrado" del acuerdo UCR-PJ y luego seguimos con el tema en la Comisión del Núcleo de Coincidencias Básicas, en la Redactora y en el Recinto.

12

Solicitada por el señor convencional Pierre (pág. 2796 – 2797)

No es mi intención, al intervenir en este debate, reiterar argumentos que han sido expuestos extensamente en este recinto, tanto cuando se debatió el Reglamento de la Convención, con motivo de su artículo 127, como en esta misma sesión, al encararse específicamente el Núcleo de Coincidencias Básicas.

Tampoco me propongo rebatir las argumentaciones contrarias, ya sea las que se refieren al conjunto del proyecto en sí como a las relacionadas con la forma de votación lo que, como es bien sabido, fue expresamente determinado en la ley 24.309 y, por lo tanto, cuando el pueblo votó el 10 de abril sabía perfectamente qué era lo que votaba. Todos estamos aquí en virtud de esa convocatoria que nació en el Congreso de la Nación y todos y cada uno fuimos elegidos para sustentar lo que constituyó nuestra propuesta electoral. Los que estamos a favor y los que están en contra del Núcleo o también Pacto, como a muchos les gusta decir.

Por supuesto, no tenemos nada que ocultar detrás de la palabra Pacto, porque precisamente nuestra Nación se construyó sobre la base de pactos y muchos de ellos fueron inicialmente de a dos, los que después se convirtieron en pactos de todos. La propia Constitución de 1853, la ley Sáenz Peña, fueron el producto de pactos. Pero detrás de este pacto no hay ninguna batalla, no hay muertos, no hay años de fraude y violencia como ocurría en 1912. Detrás de este Pacto está el consenso de las dos fuerzas políticas más importantes del país, de los dos partidos políticos nacionales, que son los únicos merecedores de este calificativo, sin desmedro alguno para las demás fuerzas políticas.

Entonces, no vengo a polemizar ni a sobreabundar en argumentaciones que han sido ya extensa y brillantemente desarrolladas.

Como hombre de la provincia de Buenos Aires, como militante político que desarrolla su actividad en un distrito de las características de La Matanza, quiero señalar que esta reforma comenzó a gestarse el mismo día en que en la Argentina se reinstauró la democracia. Y digo que comenzó a gestarse en ese momento porque fue a partir de allí que todos entendimos que nuestra Constitución de 1853, que con razón ha sido llamada sabia, no respondía ya a las necesidades de un país en vertiginosa transformación. Todos comprendimos que un nuevo pacto fundacional era necesario y ese pacto comenzó a andar impulsado tanto por el justicialismo como por el radicalismo que, justo es decirlo, nunca le han tenido miedo a la reforma, porque han entendido que en política y en materia de organización jurídica e institucional no existen verdades reveladas. Todo es obra de los hombres, para su bien y para su mal. Y es el propio hombre el que debe buscar los caminos para perfeccionar su propia obra. Es cierto que a lo largo de la historia hemos tenido ópticas distintas de lo que esa reforma debía

comprender, de cómo debía encararse, y aquí ha quedado bien en claro tanto de parte de unos como de otros, que nadie niega sus errores del pasado, pero tampoco ninguno renuncia a sus esperanzas y ninguno se rehúsa a aportar su esfuerzo para construir un futuro mejor para todos los argentinos.

Por eso puedo afirmar que llegamos a esta Convención como producto de la madurez que hemos logrado al reconciliarnos los argentinos, porque venimos de una larga etapa de desencuentros y frustraciones, de luchas internas y de incomprensiones mutuas, inexplicables e incomprensibles cuando las contemplamos desde los días que vivimos.

La importante reforma que hoy discutimos consolida el sistema democrático, porque pone al ciudadano como auténtico protagonista al eliminar los colegios electorales para la elección del presidente de la República y a las legislaturas para la elección de los senadores de la Nación.

Perfecciona el equilibrio de poderes, fortaleciendo al Poder Judicial al instituir el Consejo de la Magistratura.

Atenúa el régimen presidencialista no sólo con la creación de la figura del Jefe de Gabinete sino con la limitación en el dictado de los decretos de necesidad y urgencia, en la legislación delegada y, fundamentalmente, al otorgarle un más amplio y decisivo papel al Congreso de la Nación en la gestación de las políticas nacionales. No solamente a través de la ampliación del período ordinario de sesiones sino con su intervención en asuntos que, hasta el momento, eran resorte exclusivo del poder administrador.

La creación de la Auditoría General de la Nación con rango constitucional, bajo la responsabilidad máxima de un hombre del principal partido de oposición, constituyen una clara demostración de que aquí se está encaminando la organización del Estado hacia niveles de transparencia y de control de la función pública como no habían existido hasta el momento.

La elección directa del Intendente de la Ciudad de Buenos Aires posibilitará que los ciudadanos porteños estén equiparados a los de todo el país y decidan con su voto quien habrá de regir los destinos de la ciudad.

Quienes no tienen más que críticas para esta reforma se preguntan en qué habrá de cambiarle la vida a la gente, en qué habrá de mejorársela. También están los otros, los que dicen que sí, que es necesaria la reforma pero que este no es el momento. En este sentido es sabido que los cultores del inoportunismo jamás llegarán a decirnos cuando la reforma sería oportuna. En cuanto a cambiarle la vida a la gente es claro que no habrá de cambiársela en lo inmediato porque al que está desocupado o al que vive en una villa miseria esto no le modifica nada. Pero en realidad nos está modificando la vida a todos, porque nos encamina hacia formas de convivencia política más modernas, más avanzadas, hacia un sistema institucional en el que los partidos políticos dejan de ser agrupaciones al margen de la Constitución para quedar incorporados a ella. Nos introduce en un camino de futuro desarrollo político con herramientas aptas para las transformaciones a las que, de una u otra manera, todos aspiramos. Y eso sí habrá de mejorarle la vida a la gente porque el hombre es un ser político, un ser que se interesa, se ocupa y se preocupa de los asuntos públicos, porque son, al mismo tiempo, sus propios asuntos. Y una democracia que se encamina hacia formas superiores de organización política e institucional será, sin ninguna duda, también una democracia

apta para encontrar las soluciones a los problemas del pueblo lo cual es, en definitiva, su verdadera razón de ser.

Quienes afirmaron que esta reforma tenía como único objetivo la reelección, tendrán ahora que concedernos, por lo menos, que se equivocaron. Los institutos que ya se han incorporado a la Constitución Nacional, como es por caso el de iniciativa popular, la protección del medio ambiente y el de formas semidirectas de democracia, demuestran que aquí no hay pasiones pequeñas, no hay mezquindades. Se ha pensado con grandeza en el pueblo y en el país. En los próximos días se introducirán al texto constitucional nuevas figuras, como las relativas a la coparticipación federal y a tratados internacionales.

Todo ello tiene que ser debidamente valorado, no puede ser que la ímproba tarea que han desarrollado y están desarrollando aquí hombres de todas las bancadas políticas, sea o pretenda ser menoscabado por ciertos medios y algunos comunicadores sociales, con una soberbia ignorancia de lo que es la representación popular que todos los que estamos aquí nos enorgullecemos de encarnar.

Para terminar, señor presidente, quiero dejar expresa constancia de la legitimidad y de la razón de ser de esta Magna Asamblea: la voluntad popular. Por eso sus decisiones habrán de perdurar para el bien de la República.

13

Solicitada por la señora convencional Rodríguez (pág. 2797 -2800)

NUCLEO DE COINCIDENCIAS BASICAS LEY 24309, ART. 2.F. ELECCION DIRECTA DEL INTENDENTE Y REFORMA DE LA CIUDAD DE BUENOS AIRES.

El nuevo status que se propone para la Ciudad de Buenos Aires, puede ser analizado desde diferentes puntos de vista: podemos enfocarlo desde la perspectiva jurídica, dando diversas razones normativas a favor de la solución propuesta; desde el punto de vista histórico, analizando, por un lado, el cambio de las circunstancias que originaron la jefatura local e inmediata del presidente, o, por otro lado, enumerando la infinidad de proyectos legislativos, o de reforma constitucional, que a lo largo de la vida institucional argentina, han propuesto terminar con la capitis diminutio que padecen los habitantes de la Ciudad de Buenos Aires; también es dable un enfoque económico, tendiente a demostrar la falsedad de las acusaciones que asimilan a la autonomía de la Ciudad de Buenos Aires con una amenaza a los bolsillos de los contribuyentes.

Pero el que ofrece la respuesta más contundente a los que se oponen a la reforma que propiciamos, es el enfoque político. Si entendemos a la política como la actividad que tiende a conciliar la más amplia protección de la libertad y de la igualdad, comprenderemos que, desde la política, surge, casi como una obviedad, un respaldo inapelable a la decisión de reconocerles a los habitantes de la Ciudad de Buenos Aires el ejercicio de su soberanía.

La autonomía de la Ciudad de Buenos Aires, no es un mero concepto técnico, aplicable a una entidad abstracta. Es una forma de reconocer a sus habitantes sus

derechos políticos básicos.

En efecto, la autonomía de la Ciudad de Buenos Aires consagra la igualdad de todos los ciudadanos de la Nación, en cuanto a su derecho a regirse por sus propias normas, organizar sus instituciones de gobierno, legislativas, judiciales, policiales, elegir a sus autoridades, controlarlas, y, eventualmente, castigarlas si defraudan sus expectativas.

Si nos detenemos a pensar sólo un momento en cada uno de estas facultades, veremos que se tratan de los derechos políticos básicos, que hasta hoy, se les reconocían a todos los argentinos, menos a los habitantes de la Ciudad de Buenos Aires.

Por esta razón, no es exagerado afirmar que la autonomía de la Ciudad de Buenos Aires, antes que nada, es una trascendental ampliación de los horizontes y alcances de nuestra democracia.

Esta conquista, como todo logro que implique un crecimiento del marco de participación, y, en definitiva, de la libertad de los ciudadanos, no ha sido fácil. Viene a satisfacer una dilatada expectativa de los habitantes de la Ciudad de Buenos Aires, frente a la cual, la dirigencia política no ha actuado homogéneamente.

De todos modos, la historia recordará que sectores han impulsado esta autonomía plena, quienes se opusieron a la posibilidad de alcanzarla, y quienes subordinaron sus posturas a la búsqueda de la diferenciación demagógica.

Antes de hacer referencia a las objeciones de fondo a la autonomía de la Ciudad de Buenos Aires, es necesario referirse a una que es de forma: es la que afirma la superfluidad de la reforma constitucional en este punto, sobre la base de la idea que la actual Constitución permite, o en todo caso no prohíbe, la elección directa de su Intendente, establecida por ley, o, incluso, según la opinión de algunos autores, por un decreto autolimitativo de las facultades presidenciales.

En primer lugar, no se trata sólo de establecer la elección directa de un Intendente, sino de dotar al distrito de plena autonomía en los planos ejecutivo, legislativo, y judicial, en un pie de igualdad con el resto de las provincias.

En segundo lugar, aún la mera elección directa del Intendente, establecida por ley, como fue defendida por la Unión Cívica Radical, hubiera estado sujeta, más allá de su legitimidad, a la posibilidad de que otra ley la derogase, y a las críticas de orden jurídico de todos aquellos que interpretaban a la actual Constitución en sentido contrario.

Con esta sanción, no hay lugar a dudas: La ciudad de Buenos Aires es un distrito más en relación a las provincias que, según lo establece el despacho en análisis "tendrá un régimen de gobierno autónomo, con facultades propias de legislación y jurisdicción".

Se ha afirmado con ligereza, por parte de los defensores del statu-quo, que la autonomía de la Ciudad de Bs. As. implicará mayores costos para los ya castigados vecinos de la Ciudad.

Es un doble despropósito: en primer lugar porque implica ponerle precio a un principio inalienable, el de la soberanía popular; en segundo lugar, porque dicho aumento de costos es falso: toda transferencia de servicios y de funciones deberá acompañarse de los recursos correspondientes.

Quienes se oponen a la autonomía de la Ciudad de Buenos Aires lo hacen sobre

la base de argumentos históricos que, como tales, han sido superados. El Poder Ejecutivo nacional nada debe temer de una Ciudad de Buenos Aires autónoma. El asiento pacífico del gobierno federal no está ya en cuestión.

Tampoco es atendible el argumento del choque de competencias entre el Presidente y la autoridad que surja del nuevo status jurídico. Esta convivencia es normal en la mayoría de los países, por lo que no cabe el temor a una superposición que, a estar por la normativa que se propone incorporar a la Constitución, es evitada desde el inicio por la propia norma de reconocimiento de la autonomía porteña.

Una vez convocada la Convención que dicte el Estatuto Organizativo de la Ciudad de Buenos Aires, quedará en manos de sus habitantes el desafío de brindarnos una estructura institucional acorde con la pluralidad política, y la riqueza cultural de Buenos Aires.

Sin intentar avanzar sobre la voluntad soberana de los habitantes de la Ciudad de Buenos Aires, permítaseme, a manera de propuesta, delinear las bases de una probable organización institucional, con la misma filosofía que ha orientado el accionar de la Unión Cívica Radical en esta reforma constitucional: Lograr una mejor justicia, un afianzamiento del control de los ciudadanos sobre el poder, incentivar la participación, y la modernización de la gestión pública.

Dicha organización, deberá tener en cuenta las particulares características sociales, políticas, culturales, y económicas del distrito.

En efecto, la Ciudad de Buenos Aires se caracteriza por una amplia difusión cultural, por un marcado pluralismo político, por la convivencia de sectores de altos ingresos con segmentos pauperizados, por una demanda de participación no satisfecha por el actual status jurídico-político, etc.

De este cuadro político, social, económico y cultural, se deriva la necesidad de pensar instituciones que promuevan los acuerdos por sobre la confrontación y los bloqueos entre los poderes, que atiendan a la descentralización de aquellas funciones que puedan ser mejor atendidas desde los barrios, que recojan las experiencias de los modernos métodos de participación y de control del poder, etc.

Esta será, entonces, la oportunidad para diseñar:

1) un sistema de gobierno con fuertes contenidos parlamentarios, a través de un gabinete con origen y responsabilidad frente a la Legislatura local;

2) un método de elección de legisladores distritales que resuma las mejores ventajas del sistema proporcional y del uninominal, salvaguardando así el principio de representación, en defensa de las minorías, pero acentuando la cercanía entre el elector y el representante;

3) Un nuevo sistema de elección y remoción de los jueces; que tienda a privilegiar la idoneidad sin mengua del rol de los partidos políticos en un tema de tanta trascendencia para la democracia; un Ministerio Público moderno, eventualmente electivo, y una Justicia Vecinal que acerque a los ciudadanos a la noción de una Justicia ágil, efectiva, y no ritualista.

4) Una efectiva descentralización de la gestión pública, a través de la delegación de funciones en órganos barriales colegiados, electivos, de amplia base participativa, y dotados de medios suficientes para cumplir su cometido;

5) esquemas objetivos de compensación que tiendan a paliar los graves

desequilibrios económicos y sociales de nuestra ciudad, a fin de acortar la brecha que separa a los diferentes estratos de la Ciudad;

6) la incorporación de los modernos mecanismos de democracia semi-directa que ya tienen consagración en la Constitución Nacional, y en las nuevas Constituciones Provinciales, etc.

En suma, Sr. Presidente, concluiremos con una etapa de marginación y exclusión de millones de compatriotas de los derechos políticos gozados por el resto de los argentinos

Mayor Justicia

Más y mejores mecanismos de control

Más participación

Art. 110 bis.- La ciudad de Buenos Aires tendrá un régimen de gobierno autónomo, con facultades propias de legislación y jurisdicción, y su jefe de gobierno será elegido directamente por el pueblo de la ciudad.

Una ley garantizará los intereses del Estado Nacional, mientras la ciudad de Buenos Aires sea Capital de la Nación.

En el marco de lo dispuesto en este artículo, el Congreso de la Nación convocará a los habitantes de la ciudad de Buenos Aires para que mediante los representantes que elijan a ese efecto, dicten el Estatuto Organizativo de sus instituciones.

Cláusula transitoria:

Hasta tanto se constituyan los poderes que surjan del nuevo régimen de autonomía de la ciudad, el Congreso ejercerá sobre la Capital de la República las facultades establecidas en el inciso 27 del artículo 67 de la Constitución Nacional, en los mismos términos que hasta la fecha.

El jefe de gobierno será elegido durante el año mil novecientos noventa y cinco.

La ley prevista en los párrafos segundo y tercero del presente artículo, deberá ser sancionada dentro del plazo de doscientos setenta días a partir de la vigencia de esta Constitución.

Hasta tanto se haya dictado el Estatuto Organizativo la designación y remoción de los jueces de la ciudad de Buenos Aires se regirá por las disposiciones de los artículos 99 bis y 99 ter de esta Constitución.²

² La segunda parte de esta inserción será publicada en los tomos definitivos.

**DEBATE SOBRE NUCLEO DE COINCIDENCIAS BASICAS
ORDEN DEL DIA N° 6****LA ELECCION PRESIDENCIAL INDIRECTA
NO SE VINCULA CON EL FEDERALISMO**

1.- Introducción

Prestigiosa doctrina nacional (*1) vincula contemporáneamente al régimen federal con el sistema electoral indirecto escogido para elegir presidente y vicepresidente de la Nación en la Argentina, según lo preceptuado por la Constitución Nacional de 1853/60.

La relación entre ambos institutos (elección indirecta-federalismo) se explica con este razonamiento: el sistema indirecto (vgr.: Artículos 81 a 85 de la Constitución Nacional) deriva la elección del presidente y del vicepresidente a un Colegio Electoral, cuyo número de integrantes (igual al doble de la suma de diputados y senadores que envía cada provincia al Congreso) y forma de actuación (elige al presidente y vicepresidente en cada sede local y no conjuntamente en la Capital Federal) permitiría representar, simultáneamente, a los Estados miembros y al pueblo de la Nación. Las provincias, igualadas en una de las variables utilizadas para la determinación del número de electores (cantidad de senadores), obtienen un número distinto de representantes que el que les hubiera correspondido en un sistema de proporción poblacional simple, circunstancia que permite a aquellas menos pobladas proyectar una influencia política mayor. Correlativamente, según este criterio doctrinal, "el sistema de votos electorales (Colegio Electoral) hace las veces de fuente adicional de poder para el presidente, quien debe lograr una coalición de Estados con intereses vastos y diversos" (*2).

Una línea de razonamiento distinta, que es la que sustentamos, permite concluir que desde su origen (y con mayor razón aún en la actualidad) el sistema electoral indirecto no responde a una exigencia connatural del federalismo. En las líneas siguientes procuraremos sistematizar la relación argumental de tal afirmación.

2.- El origen

A. El principio fundante del federalismo

Todo mecanismo o sistema institucional responde a un principio fundante (o preponderante, dado que en lo social rara vez un efecto obedece a una sola causa): en ocasiones, este principio está explicitado, definido, precisado (asumido como "principio"); en otras, es menester empezar por el final (por la institución) para deducir

su fundamento.

Esto no es nuevo. El barón de Montesquieu ya afirmaba en su obra política más divulgada (*3) que los distintos gobiernos respondían a diferentes principios, entendiendo por principio aquello que los "hace obrar" o también "las pasiones humanas" que los mueven. De este modo, el principio motor de la democracia es -según Montesquieu- la "virtud"; el de la aristocracia, la "templanza"; y el de la monarquía, el "honor".

En un trabajo anterior (*4), remontándonos a los respectivos orígenes independentistas, hemos intentado detectar los motivos (*mutatis mutandi*, los "principios") que impulsaron la elección del federalismo en los Estados Unidos de Norteamérica y en la Argentina. Sospechábamos que, más allá de ciertas similitudes (derivadas de la traducción del molde norteamericano a estas tierras) (*5), "las pasiones humanas" -para emplear la terminología de Montesquieu- habían sido diferentes allí y acá. En aquella ocasión arribamos a la conclusión que seguidamente resumiremos y cuya proyección sobre el quid de la elección indirecta puede ser convincente: en Estados Unidos de Norteamérica el federalismo fue (y es) entendido como una técnica gubernamental; en la Argentina fue concebido como un ideario.

El federalismo como técnica es la implementación de una decisión de gobierno que concibe a la distribución político-territorial como estrategia plausible para el logro de un acertado manejo de la "cosa pública". Sin perjuicio de la consideración de los antecedentes históricos que puedan presionar la voluntad del gobernante, esta concepción pone el acento en el carácter racional de la decisión que, partiendo de lo territorialmente general (el Estado Nacional), centrifuga hacia lo territorialmente particular (los Estados miembros), distribuyendo intelectivamente la esfera de competencias a desarrollar por las partes y el todo, en una dialéctica que lleva insita la impronta de la eficiencia. Este es el típico caso del federalismo norteamericano, que se asume como una aplicación territorial del principio de división del trabajo (apogeo liminar de la revolución industrial) llevado al campo de lo estatal, que -en el mismo ámbito- viene a complementarse con la teoría de la 'división de poderes' o 'separación de funciones'.

El federalismo como ideario es la concientización de un sentimiento autonomista forjado al abrigo de circunstancias históricas, culturales y geográficas que modelan comunidades con rasgos comunes y distintos y para las cuales la alianza constitucional (basada en las afinidades) no implica disolución de sus idiosincrasias (que trasuntan sus particularismos). La integración de estos factores genera un ideario que se resume en la simbiosis de dos sentimientos: 'libertad y compenetración territorial', impregnados con un fuerte acento reivindicativo.

Este es el típico caso argentino, cuanto menos en la interpretación de la corriente historiográfica dominante.

B. El principio fundante de la elección indirecta

¿Responde el sistema indirecto de elección de presidente y vicepresidente a esta estrategia de proyectar "la división del trabajo" al ámbito de lo estatal o de interpretar más genuinamente la multiplicidad geográfica y cultural de nuestras comunidades locales? Indudablemente no.

El sistema indirecto no tiene una explicación lógica susceptible de responder a

motivaciones similares a las de la llamada 'división de poderes' (que una misma persona o un mismo grupo de personas no concentren materialmente el poder y tome todas las decisiones) o el federalismo (que desde un solo centro de poder no se tomen todas las medidas políticas). La razón vindicante de las dos estrategias citadas es la descentralización (horizontal o vertical), pero el sistema indirecto de elección no parece responder a esa finalidad. Al contrario, aquí el principio motor pareciera ser la concentración: 'que sean pocos y no todos los que tomen la decisión de elegir al presidente y al vicepresidente'.

¿Cuál es entonces el principio fundante del sistema indirecto? La respuesta surge claramente con la explicación de los redactores y propulsores de la Constitución Federal norteamericana de 1787, que adopta este mecanismo electoral.

La lectura de Hamilton es reveladora. En artículo publicado el 14 de marzo de 1788 (luego convertido en capítulo LXVIII de "El Federalista"), expresa: "Era de desear que el sentido del pueblo se manifestara en la elección de la persona a quien ha de confiarse tan importante cargo (se refiere a la elección presidencial). Este objetivo se alcanza confirmando el derecho de elección no a un cuerpo ya organizado, sino a hombres seleccionados por el pueblo con ese propósito y en una ocasión particular". "Igualmente conveniente era que la elección inmediata fuera hecha por los hombres más capaces de analizar las cualidades que es conveniente poseer para ese puesto, quienes deliberarán en circunstancias favorables y tomarán prudentemente en cuenta todas las razones y alicientes que deben normar su selección".

Más adelante agrega Hamilton: "El proceso electivo nos da la certidumbre moral de que el cargo del presidente no recaerá nunca en un hombre que no posea en grado conspicuo las dotes exigidas. La habilidad en la pequeña intriga y en esos bajos trucos que provocan la popularidad puede ser suficiente para encumbrar a un hombre hasta el primer puesto en un Estado determinado; pero se necesitará otra clase de talento y méritos muy distintos para ganarse la estimación y la confianza de toda la Unión..." (*6).

El testimonio de Hamilton se afirma en argumentos similares a los que -según Beard- (*7) sustentaron en la Convención de Filadelfia los constituyentes Jacob Broom, George Clymer ("Un representante del pueblo se elige para pensar 'por' sus votantes y no 'con' ellos"), Oliver Ellsworth, Elbridge Gerry ("Los males que experimentamos surgen del exceso de democracia. El pueblo no quiere virtudes; no es sino incauta víctima de pretendidos patriotas"), J. F. Mercer ("... el pueblo no puede conocer ni juzgar la reputación de sus candidatos, y... hará la peor selección"), Gouverneur Morris, Charles Pinckner, Roger Sherman (El pueblo debe "inmiscuirse directamente lo menos posible en el gobierno, ya que le falta información y es constantemente pasible de ser inducido a error").

Parece claro, entonces, que el principio fundante (o, cuanto menos, el preponderante) del sistema electoral indirecto norteamericano es el principio que inspira la 'aristocracia', entendida la voz aristocracia en un sentido distinto al que usaban los griegos (gobierno de quienes tenían 'aristoi' -excelencia intelectual y moral-; luego también -por vía de consecuencia- gobierno de unos pocos).

Esta es también la conclusión a la que arriba Alberdi, cuya influencia en el texto constitucional argentino de 1853/60 resulta innegable. En su obra "Derecho público provincial argentino" argumenta: "La inteligencia y fidelidad en el ejercicio de todo

poder depende de la calidad de las personas elegidas para su depósito; y la calidad de los elegidos tiene estrecha dependencia de la calidad de los electores. El sistema electoral es la llave del gobierno representativo. Elegir es discernir y deliberar. La ignorancia no discierne, busca un tribuno y toma un tirano. La miseria no delibera, se vende. Alejar el sufragio de manos de la ignorancia y de la indigencia, es asegurar la pureza y acierto en su ejercicio" (*8).

En su estudio sobre el régimen político argentino imperante entre 1880 y 1916, Botana resalta la importancia que asumió en la consolidación del 'orden conservador' esta restricción al ejercicio del derecho electoral (la oposición entre el "pueblo grande", compuesto por naturales y extranjeros, que goza de todos los derechos civiles y el "pueblo chico", aquella minoría convocada para ejercer el derecho electoral). El 'control de la sucesión' (el manejo de la transferencia del poder presidencial) reafirmó la hegemonía gubernamental de una minoría que -turnándose en el poder- mantuvo el control de los asuntos públicos hasta la vigencia efectiva de la universalización del voto obligatorio, igualitario y secreto operado por la Ley Sáenz Peña (*9).

En los albores del siglo XXI, queda fuera de duda que el principio fundante de la elección indirecta (siendo el sufragio un derecho o un derecho-deber para todos los ciudadanos) tiene más vinculación con un resabio oligárquico antes que con una preocupación por la eficiencia del sistema.

3.- El funcionamiento

Aun admitiendo que el sistema electoral indirecto pudiera haber favorecido - aunque no intencionalmente- a la descentralización política en la etapa post-constituyente inmediata (1853 hasta fines del siglo XIX), resulta indudable que la realidad sobreviniente gravitó decisivamente en sentido contrario.

Existen -cuanto menos- dos hechos que han imposibilitado durante la azarosa vida institucional argentina ligar con algún fundamento al sistema electoral indirecto con el régimen federal. Uno de estos dos hechos lo constituye la "partidocracia sobreviniente", es decir, la conformación e intervención de los partidos políticos en la dinámica institucional del funcionamiento del Estado; el otro hecho gravitante se remite a la "asimetría demográfica" que -iniciada en la fundación misma de la ciudad puerto de Buenos Aires- se mantiene vigente hasta nuestros días.

a) La partidocracia

El sistema de partidos incidió doblemente: en primer lugar, planteando una lealtad partidaria paralela en principio y en ocasiones incompatible con la pretendida lealtad territorial de los representantes locales (en nuestro caso, de los electores de presidente y vicepresidente). En segundo lugar, la estrategia de los grandes partidos nacionales para la elección de los máximos representantes no podía sino tender al centralismo, de modo que los candidatos tuvieran el respaldo en la totalidad de los adherentes al partido, dispersos a lo largo del territorio.

La lectura de los diarios de sesiones de la Cámara de Senadores demuestra que, en la enorme mayoría de los casos, el senador del distrito territorial X por el partido A

tiene más afinidad con su similar del distrito territorial Y del mismo partido que con relación a otro elector o senador de la misma circunscripción (X) pero de otro partido (B).

A su turno, la boleta a utilizar en el sufragio para electores de presidente y vice demuestra, analizando el tamaño de las letras y la ubicación de los apellidos sobreimpresos en el papel, que la oferta partidaria convoca al electorado en función de los candidatos 'finales' y no de los compromisarios ('intermediarios') que el pueblo jurídicamente elige. Es cierto que éstos pueden apartarse del binomio nominado, incluso invocando "lealtad territorial", pero en tal caso, de seguro sufrirán las consecuencias de su 'deslealtad partidaria'. El funcionamiento del sistema de partidos y el correlativo privilegiamiento de factores doctrinarios por sobre los territoriales ha terminado por quitar sorpresas al sistema de dos etapas, de modo que el mecanismo continúa siendo indirecto, pero la elección (entendido este término como 'decisión') es virtualmente directa.

b) La asimetría demográfica

El segundo de los hechos que vinieron a desvirtuar 'ab initio' cualquier posible conexión entre mecanismos indirectos y federalismo lo constituye la "asimetría demográfica" existente en el país desde mediados del siglo XIX a la fecha, agravada en el presente siglo por el creciente éxodo de la población rural a los núcleos urbanos. La cantidad de población ha variado, pero su distribución espacial en el territorio argentino se ha mantenido relativamente idéntica en los últimos setenta años.

Aquella idea según la cual el sistema electoral indirecto obliga al candidato a "lograr una coalición de Estados con intereses vastos y diversos" (*10) se convierte en utópica en el más puro sentido etimológico de la palabra (en ningún lugar), vinculada al caso argentino. Si el grueso de la población se concentra en dos, tres o cuatro de los veintitrés distritos que componen el Estado (la totalidad de las provincias y la Capital Federal), entonces quien logra la adhesión de aquellos está en condiciones de doblegar a la voluntad de la mayoría de los distritos locales.

Desde este punto de vista, el sistema indirecto aplicado a una realidad demográfica como la argentina no hace sino mitigar tenuemente, pero nunca modificar, los resultados que pudieran obtenerse por la aplicación del sistema directo.

4.- Conclusión

No existe vinculación teórica, funcional ni fáctica entre el federalismo y la elección indirecta de presidente y vice. La modificación de los Artículos 81 a 85 de la Constitución Nacional propuesta por el Artículo 2, Núcleo de Coincidencias Básicas, ítem E de la Ley n° 24.309, en el sentido de posibilitar la elección directa de ambos mandatarios, no repercutirá sobre la distribución territorial del poder.

La debilidad congénita de nuestro sistema federal obedece a causas distintas que la electoral; su fortalecimiento no se logrará manteniendo una cláusula anacrónica, pensada en un contexto político signado por el voto facultativo y cantado.

ANEXO I

INCIDENCIAS DEMOGRAFICA Y PARTIDOCRATICA

NUMERO DE DISTRITOS ELECTORALES EN LOS QUE TRIUNFAN LOS CANDIDATOS A PRESIDENTE Y VICEPRESIDENTE Y TIPO DE MAYORIA OBTENIDA

A. Elección de presidente

Año	Total De Distritos Congreso	Presidente electo	Cantidad distritos	Tipo de mayoría ganados	Elección por el obtenida
1854	11	Urquiza	10	absoluta	no
1860	13	Derqui	9	absoluta	no
1868	12 (*)	Sarmiento	7	absoluta	no
1874	14	Avellaneda	11	absoluta	no
1880	14	Roca	12	absoluta	no
1886	14	Juárez Celman	12	absoluta	no
1892	15	Sáenz Peña	14 (**)	absoluta	no
1898	15	Roca	14 (**)	absoluta	no
1904	15	Quintana	14	absoluta	no
1910	15	Sáenz Peña	15	absoluta	no
1916	15	Hipólito Yrigoyen	7	absoluta	no
1922	15	Marcelo T.de Alvear	12	absoluta	no
1928	15	Hipólito Yrigoyen	14	absoluta	no
1932	15	Justo	12	absoluta	no
1938	15	Ortiz	11	absoluta	no

(*) No llegaron las actas de Tucumán y Corrientes

(**) Empató en un distrito

B. Elección de vicepresidente

Año	Total Elección de electo por el distritos	Vicepresidente	Cantidad distritos ganados	Tipo de mayoría obtenida
-----	---	----------------	----------------------------------	--------------------------------

Congreso

1854	11	Del Carril	4		relativa	sí
	1860	13 Pedernera		6	minoría	
		sí				
1868	12	Alsina	8		absoluta	no
1874	14	Acosta		11	absoluta	
		no				
1880	14	Madero		12	absoluta	
		no				
1886	14	Pellegrini	13		absoluta	no
1892	15	Uriburu		14(**)	absoluta	
		no				
1898	15	Quirno Costa	14(**)		absoluta	no
1904	15	Figueroa Alcorta		14	absoluta	
		no				
1910	15	De la Plaza	15		absoluta	no
1916	15	Luna	7		absoluta	no
1922	15	González	12		absoluta	no
1928	15	Beiró (****)	6(***)		relativa	sí
1932	15	Roca	9		absoluta	no
1938	15	Castillo		11	absoluta	
		no				

(**) Empató en un distrito

(***) Empató en siete distritos

(****) El Dr. Francisco Beiró falleció el 22 de julio de 1928, por lo que resultó electo finalmente en sustitución del mismo el Dr. Enrique Martínez, que había ocupado el segundo lugar para el cargo de vicepresidente, ganando en un distrito y empatando en siete distritos con Francisco Beiró.

ANEXO II

INCIDENCIA DEMOGRAFICA DE LOS DISTRITOS ELECTORALES

TOTAL DE ELECTORES PARA PRESIDENTE Y VICEPRESIDENTE
(POR DISTRITO)

Desde 1854 hasta 1892

Distritos	1854	1860	1862	1868	1874	1880	1886	1892
-----------	------	------	------	------	------	------	------	------

Electores	(*)	(**)	(***)						
Capital Federal (****)	--	--	--	--	--	--	--	22	21
Buenos Aires	--	--	25	28	53	53	31	33	
Catamarca	10	10	--	10	12	12	12	12	
Córdoba		16	16	12	16	26	26	26	26
Corrientes	12	12	11	--	16	16	15	13	
Entre Ríos	8	8	8	8	17	18	18	17	
Jujuy	8	8	7	7	8	8	8	8	
La Rioja		8	8	6	6	8	7	8	8
Mendoza	10	8	9	10	10	10	10	10	
Salta	10	10	9	10	12	12	--	11	
San Juan	8	8	8	8	10	10	10	10	
San Luis		8	8	8	8	10	9	10	10
Santa Fe		8	7	8	8	12	12	11	11
Santiago del Estero	--	12	12	12	17	18	18	17	
Tucumán	--	10	10	--	14	14	14	14	
Totales	106	125	133	131	225	225	213	221	

(*) No se realizaron elecciones de primer grado en las provincias de Buenos Aires, Tucumán y Santiago del Estero. La primera de ellas por estar separada de la Confederación y las otras dos por estar en guerra civil.

(**) No hay constancia de la elección de primer grado en Catamarca.

(***) No llegaron las actas de Corrientes y Tucumán.

(****) Resuelta la "cuestión Capital" de la República con la sanción de la Ley Nacional n° 1.029 y la cesión de la ciudad de Buenos Aires por parte de la provincia homónima, la Capital Federal se convierte -a partir de 1886- en un nuevo distrito electoral.

Desde 1898 hasta 1937

Distritos Electores	1898	1904	1910	1916	1922	1928	1932	1937	
Capital Federal		35	44	41	44	68	57	68	68
Buenos Aires	41	60	49	60	78	76	88	88	
Catamarca	10	9	9	10	7	7	8	8	
Córdoba		24	23	24	25	31	24	33	33
Corrientes	14	18	17	18	17	14	18	18	
Entre Ríos	20	22	19	22	18	21	19	21	
Jujuy	8	8	6	8	8	6	8	8	

La Rioja		8	8	7	8	8	8	8	8
Mendoza	11	12	10	12	11	11	15	16	
Salta	9	12	12	12	7	8	10	10	
San Juan	8	10	10	10	9	10	10	10	
San Luís		9	10	10	10	7	10	10	10
Santa Fe		28	28	25	27	38	39	42	40
Santiago del Estero	14	13	9	14	13	14	16	16	
Tucumán	17	18	16	18	16	14	18	18	
Totales	256	295	264	298	336	319	371	372	

ANEXO III

REFORMA CONSTITUCIONAL DEL AÑO 1949

ELECCION INDIRECTA Y REGIMEN ARISTOCRATICO

Informe del convencional Arturo Enrique Sampay
(Partido Justicialista de la Provincia de Buenos Aires)
Sesión del 9 de marzo de 1949

"... También consideró el orador que la autonomía provincial queda cercenada considerablemente con la supresión de los Artículos 82, 83, 84 y 85, que se refieren a las formalidades de la elección presidencial.

Textualmente se ha dicho que la elección directa de presidente y vicepresidente es el rompimiento del equilibrio federal, es poner en desigualdad de condiciones al interior del país, es haber resuelto en forma hábil el pleito secular entre el localismo porteño y el interior de la República.

¿Es que aspiraba la minoría, señor presidente, a que este pleito, si existía, se perpetuara? ¿Y de dónde surge que las provincias, con la disposición del Artículo 82 que dispone la elección directa del presidente y vicepresidente de la Nación queden a merced de la Capital? ¿Y cómo se entiende que, después de afirmarlo al comienzo de su exposición, recuerde la minoría que la elección directa está contenida en su cronograma como una aspiración conveniente para la República?

Las provincias elegirán al presidente y al vicepresidente de la Nación, en adelante, como lo han hecho hasta ahora. No quedarán al margen del pacto federal porque la elección sea directa. Y no se comprende por qué se afirma que la elección directa llevará consigo la ineludible designación de un ciudadano de la Capital.

Insisto en que en esta tierra no hay unos ni otros. Damos ejemplo, en el despacho, de nuestra intención de legislar para todo el país. Lo contrario nos haría enemigos del sistema representativo federal que hemos jurado defender.

Pero el señor convencional interpreta -debemos considerar así- un pensamiento político contingente y no puede ver las proyecciones ulteriores. Cuando las ve, nos enfrenta con un siniestro porvenir.

Yo creo, señor presidente, que el contexto del despacho presenta las necesarias garantías contra la omnipotencia del poder central cuando alguien, en el futuro, pretenda realmente coartar el ejercicio de los derechos de las provincias. También las contiene en cuanto a la libertad de las personas y a su patrimonio.

Cuando la oposición agotó la visión panorámica cargada de sombras, de argentinos esclavizados, mudos, inertes, bajo el yugo del poder, no tenía otra salida que emprender el cuadro igualmente sombrío de las provincias sojuzgadas por los tentáculos del poder central. Nuestra visión, por cierto, es más optimista. No entregamos a nadie las instituciones de la República. Lo que hacemos, eso sí, es devolvérselas al pueblo.

Dije ayer que nuestra posición es clara, porque sabemos adónde vamos y qué queremos. Damos cara a la luz y volvemos la espalda a las sombras, porque sabemos que en ellas no puede planearse ni construirse el grandioso edificio de la patria nueva..."

Fuente: Diario de sesiones de la Convención Nacional Constituyente del año 1949. Imprenta del Congreso de la Nación, Buenos Aires, 1949, pág. 365.

ANEXO IV

REFORMA CONSTITUCIONAL DEL AÑO 1949

ELECCION INDIRECTA Y REGIMEN ARISTOCRATICO

Informe del convencional Vicente Bagnasco
(Partido Justicialista de la Provincia de Buenos Aires)
Sesión del 9 de marzo de 1949

"Voy a referirme ahora a la supresión de los Artículos 82, 83, 84 y 85, que aconseja la comisión. Estos artículos se relacionan con la elección directa de presidente y vicepresidente de la Nación.

Esta reforma, por su significativa importancia, ha sido ya considerada y explicada por los señores convencionales que han hecho uso de la palabra en el debate en general.

El señor convencional Luder, replicando la exposición de un convencional de la minoría, puntualizó claramente la significación de esta reforma y rebatió exitosamente, en mi concepto, algunas objeciones que fueron intentadas.

La práctica constante y casi sin excepciones seguida en el país en materia de elecciones presidenciales no puede llamarnos a engaño con respecto al significado y a las características del sistema elaborado por los constituyentes del 53. Se trata, sin lugar a dudas, de una elección de segundo grado, en la que el pueblo se limita a elegir una junta de notables, de hombres de luces, como se acostumbraba a llamarles en la terminología colonial, los cuales procedían libremente a elegir al ciudadano que consideraban con mayores aptitudes para el desempeño de la más alta magistratura del país.

Pero las masas populares argentinas habían derramado mucha sangre por la

independencia del país para que pudieran aceptar permanecer ausentes en la elección del primer mandatario de la República.

Nunca funcionó este sistema. La voluntad popular podrá haber sido torcida muchas veces por el fraude, la presión y la violencia; pero la verdad sea dicha, cuando un ciudadano cumplía sus deberes cívicos en una elección de presidente, ignoraba la personalidad de los electores para atender sólo a la personalidad del candidato. Y cuando alguna vez, en algún colegio electoral, se susurró la posibilidad de un vuelco de votos en favor de un candidato, en desmedro de otro, no titubeó la opinión pública en calificar como correspondía la actitud, la que, dicho sea de paso, nunca prosperó.

Se ha hecho una magnífica divagación sobre la posibilidad de que la elección del presidente, con el sistema de la elección directa, quedaría en manos del litoral. Más aún: se ha dicho aquí, por boca de un convencional, que con ello quedaría en manos de los porteños. Quien se sienta impresionado por esos argumentos puede tomarse el trabajo de compulsar escrutinios y podrá así observar que nunca ha ocurrido un caso similar. Siempre, computados los votos, hubieran resultado electos los mismos presidentes con el sistema de elecciones directa o indirecta.

Por otra parte, no nos engañemos o, mejor dicho, no nos dejemos engañar. Ningún profeta ni ningún fantaseador puede pintarnos un cuadro del país en el que la opinión pública se encuentra dividida, no por ideas, por principios o por partidos, ni siquiera por clases, sino por localismos geográficos o de campanario. Eso terminó definitivamente en San Nicolás, en Cepeda y en Pavón..."

Fuente: Diario de sesiones de la Convención Nacional Constituyente del año 1949. Imprenta del Congreso de la Nación, Buenos Aires, 1949, pág. 371.

ANEXO V

REFORMA CONSTITUCIONAL DEL AÑO 1949

ELECCION INDIRECTA Y SISTEMA FEDERAL

Informe del convencional Antonio Sobral
(Unión Cívica Radical de la Provincia de Córdoba)
Sesión del 8 de marzo de 1949

"... Se aconseja también la supresión de los Artículos 81, 82, 83, 84 y 85, que hacen a la formación del colegio electoral, porque la reforma propone la elección directa de presidente y vicepresidente de la República.

Señor presidente, a simple planteo de teoría, a puro enunciado de doctrina, parece, dentro del concepto de la soberanía popular, que en realidad esa disposición que se aconseja incorporar está plenamente justificada; pero dentro de nuestras formas federales de vida y organizada así en nuestra Constitución, significa la quiebra de la auténtica organización de la República. La elección directa de presidente y vicepresidente es el rompimiento del equilibrio federal, es poner en desigualdad de condiciones

al interior del país; es haber resuelto en una forma hábil, pero artera, el pleito secular entre el localismo porteño y el interior de la República.

Desde hoy en más, yo, hombre del interior de la Nación, provinciano, profundamente localista y por eso consubstanciado con lo argentino y por lo tanto fervorizado con las cosas de mi propio destino histórico, estremecido por una emoción que no puedo ocultar, porque siento que algo han roto en mí, levanto esta tremenda acusación, que es también la bandera de la Unión Cívica Radical; el interior del país acaba de quedar en total servidumbre del localismo de la ciudad de Buenos Aires.

Nosotros no levantamos banderas localistas para ir en contra de otros localismos; no levantamos consignas de lucha para imponerlos sobre otros localismos, porque ya lo he dicho: mi sentido de la libertad, consubstanciado con mi mundo circundante, me hace saberme solidario de un destino común y miembro de una comunidad, y en esta conciencia aprendo a respetar la libertad de los toros. Sólo queremos -vieja lucha del interior- que el localismo porteño detenga su afán de poner la riqueza del país a su exclusivo beneficiario; que no acreciente el centralismo político para continuar dominando a la República; que se inicie la política de la adecuada distribución de la riqueza del país, respetando sus unidades morales y económicas; en fin, que al país se lo deje argentinizar.

Queremos que se nos considere en el mismo plano que a los otros localismos, porque todos -con ese sentido del hombre argentino y que además es nuestra realidad- deben cumplir sus destinos. Desde la sanción de estas reformas nuestras provincias, es decir, la Nación misma, no participarán con sus hombres representativos en la marcha de la República; no podrán luchar con éxito por el equilibrio económico y por su propia formación espiritual; no podrán detener el avance cada día mayor del poderío económico y político de la Capital Federal; no podrán evitar que, estando los bienes en el interior del país, la riqueza esté en el Gran Buenos Aires, porque constituyendo un distrito único con la Capital Federal, parte de la Provincia de Buenos Aires y los territorios nacionales, manejado por el jefe del Poder Ejecutivo, hará imposible que el interior tenga una seria o posible gravitación en la conducción de los intereses políticos del país.

Con las reformas propuestas, las provincias, por su falta de un volumen electoral que contrarreste y equilibre al de los distritos federales, quedarán aunque tengamos el dudoso derecho del voto, sin gravitación alguna en la conducción de los intereses económicos, espirituales y políticos de la República. Todo el sistema federal, en sus bases esenciales, porque hacen al desenvolvimiento del hombre del interior, está quebrado.

Hoy -y esto es lo inaudito- los señores convencionales de la mayoría (me refiero a los verdaderos hombres de provincia y con todo el respeto que me merecen, pues sé que algunos, sin advertir estas consecuencias, han quedado envueltos en las redes sutiles del Gran Buenos Aires) acaban de resolver en favor de la Capital Federal el pleito secular entre el interior y el litoral. Ya han sellado la servidumbre al centralismo capitalino. Se han 'desprovincializado'. La 'desargentización' se iniciará desde hoy aceleradamente. ¡Qué gran tarea le queda a la Unión Cívica Radical!

Este aspecto de la reforma exige una advertencia que es preciso señalar. Se me puede recordar que la plataforma de la Unión Cívica Radical también sostiene la elección directa de presidente y vicepresidente de la República. Es verdad; pero la

acción política de la Unión Cívica Radical sostiene la reivindicación de las bases comunales de la organización constitucional argentina en todos los aspectos institucionales, culturales, económicos, rentísticos y la provincialización de los territorios nacionales para incorporar su población al régimen representativo federal.

Dentro de esas mismas bases está una mayor popularización de las actividades económicas, educativas y políticas de nuestra democracia. Por eso sostiene en sus bases la acción política, la "organización de una democracia económica, que permita el contralor de la economía, que coloque a la riqueza natural, la producción, el crédito, las industrias, el consumo y el intercambio al servicio del pueblo, para construir un régimen que subordine la economía al servicio del hombre para el bienestar social", es decir, que los transportes, medios de comunicación, bancos, institutos de seguro, servicios públicos, energía, aprovechamiento y distribución de aguas, combustibles, subsuelo, frigoríficos y las industrias que se declaren fundamentales, son de propiedad del pueblo y sólo él podrá administrarlas por entes autónomos del derecho público nacionales, provinciales, comunales o cooperativos, con participación de productores, técnicos y usuarios según los casos. Es decir que la Unión Cívica Radical replantea el federalismo sobre la popularización de todas las actividades fundamentales del país. Al organizarse jurídicamente todo esto dentro de un nuevo ordenamiento de la Constitución, afirma el estilo de la vida argentina y le da sus instituciones adecuadas. La base popular es la democracia, y la centralista es la autocrática. Luego, dentro de una organización de severa base federal no hay temor de que el pueblo -sería una contradicción, entonces- elija en primer grado al presidente y vicepresidente de la Nación. Pero además debe contener determinadas instituciones defensivas de ese mismo sistema federal.

Es claro que de hecho no cabría dentro de una concepción de este tipo democrático, un Poder Ejecutivo fuerte y con facultades de "plenos poderes". Tampoco un Congreso con atribuciones un tanto discrecionales para intervenir a las provincias. Por eso la Unión Cívica Radical tiene proposiciones concretas. Así, a excepción de los casos del apartado segundo del Artículo 6 de nuestra Constitución, la intervención sería por resolución de la Corte Suprema de la Nación. Un régimen de iniciativa popular, referéndum y revocatoria, para determinados aspectos, pero dentro de un equilibrio federal. Descentralización administrativa; independencia de los poderes; régimen municipal; carrera administrativa; régimen de defensa de las garantías individuales, y sólo la justicia podría ordenar deportaciones o confinamientos, es decir, los jueces naturales del afectado.

Establecido este ordenamiento de abajo hacia arriba, en donde el presidente de la República sería el jefe de una administración para determinados negocios comunes del país, la elección directa de éste podría implantarse sin temor alguno. Pero en el caso que estamos considerando es la entrega total del interior a los intereses del localismo capitalino. Hay una extraordinaria diferencia. Por eso la Unión Cívica Radical sostiene, pero por otro camino, la elección directa del presidente y del vicepresidente de la Nación. Esa es la concepción política institucional del radicalismo frente a este aspecto de la reforma, es decir, establecer una organización institucional política sobre auténticas bases federales, y éstas se logran cuando mayor participación tiene el pueblo en ellas..."

Fuente: Diario de sesiones de la Convención Nacional Constituyente del año 1949.

Imprenta del Congreso de la Nación, Buenos Aires, 1949, págs. 297 a 299.

ANEXO VI

REFORMA CONSTITUCIONAL DEL AÑO 1949

ELECCION INDIRECTA Y REGIMEN ARISTOCRATICO

Informe del convencional Italo Argentino Luder
(Partido Justicialista de la Provincia de Buenos Aires)
Sesión del 8 de marzo de 1949

"... Habíamos dicho que otra de las realidades que rebasaron los esquemas constitucionales está dada por el ascenso de las masas al área política con motivo de la sanción de la Ley Sáenz Peña. Antes de la ley, sólo habían aflorado al terreno de lo político los pequeños grupos de la propiedad y de la ilustración, a que he hecho referencia anteriormente. La actitud de las masas era meramente pasiva; el patriciado había reemplazado a la aristocracia colonial y los gobiernos electores usurpaban los derechos del pueblo.

La irrupción de las masas en el terreno de lo político importa el advenimiento de una democracia masiva y su secuencia inevitable la aparición de los grandes partidos, rebasándose así el ordenamiento constitucional positivo.

La presencia de las masas en el ágora política quiebra los recaudos estructurados por la Constitución del 53. Señalamos a simple título de ejemplo la elección de presidente y vicepresidente de la República, que sirvió para que el señor convencional Sobral construyera una peregrina teoría sobre el avasallamiento de las autonomías provinciales por la modificación que introduce el proyecto de reforma. Eso tendría algún viso de seriedad si el sistema actual de elección indirecta estableciera que el colegio electoral se compone del mismo número de representantes de cada provincia. Pero estableciendo, como lo hace, que las provincias están representadas en forma proporcional a su población, no veo cómo la substitución del sistema por la elección directa puede modificar y disminuir esa proporción de las provincias para elegir presidente de la Nación.

Pero hay algo más, señor presidente, sobre este artículo -ya que hemos hecho mención a él-, y es la incongruencia que se advierte entre el texto constitucional y la realidad sociológica. Según la disposición constitucional, según el sistema de la elección indirecta, el pueblo elige electores de presidente y vicepresidente de la República, y éstos eligen al presidente y vicepresidente. La mayoría elige a una minoría y la minoría elige al presidente, decían los comentaristas de la época, y esa es la idea que inspiró el sistema filiado en el liberalismo burgués. Pero en la realidad actual, el alcance de esa disposición es muy distinto. Para la técnica política de la democracia masiva, que vivimos, los electores de presidente y vicepresidente son simples ejecutores de un mandato partidario y no pueden apartarse de los candidatos previamente proclamados.

La supresión del sistema de elección indirecta y su reemplazo por el de la elección directa de presidente y vice de la República destruye una ficción constitucional y al mismo tiempo incorpora un procedimiento para registrar con mayor fidelidad la voluntad popular. Esto debe ser vinculado al problema que plantea el Artículo 77, cuya reforma permitirá la reelección de presidente y vicepresidente de la República. Se pone aquí al desnudo otra de las argucias del liberalismo burgués, al que le horroriza la relación directa y continuada entre el pueblo y su conductor e intérprete, pero que en cambio asegura cuidadosamente la permanencia en el gobierno de los representantes del poder económico que, detrás de las bambalinas, mueven los hilos de sus personeros que se turnan con el sillón presidencial.

Cada vez que un auténtico revolucionario llega a la presidencia de la República, estas fuerzas especulan con la brevedad de su mandato, con la renovación presidencial, para efectuar entonces una contrarrevolución incruenta. Eso fue lo que sucedió con Hipólito Yrigoyen, y yo lamento que no estén aquí los señores convencionales de la minoría para que, con una mano sobre el corazón, nos dijeran si la reelección de Hipólito Yrigoyen en 1922 no hubiese ahorrado horas amargas al país y asegurado la continuidad de una revolución popular que prometió el radicalismo y que los continuadores de Yrigoyen no fueron capaces de proseguir.

Pero lo que vino a interferir los planes de la burguesía plutocrática fue la extraordinaria longevidad de Yrigoyen, que le permitió volver al sillón presidencial después del intervalo constitucional de seis años. Las fuerzas del poder económico, foráneas y vernáculas, comprendieron el peligro que significaba un poder político indócil a sus pretensiones y dispuestos a enfrentarlas. El remedio estaba en reponer en el gobierno a la vieja oligarquía, siempre dispuesta a servir sus designios.

Pero el retorno al gobierno de la vieja oligarquía no significaba que pudiera remontarse el curso de la historia para volver al sistema del antiguo patriciado que gobernaba de espaldas al pueblo, pero contando con la inoperancia política de ésta. Ahora era preciso enfrentarse a una realidad sociológica, incontrastable: la presencia de masas politizadas que reclamaban su derecho a participar en la elaboración de su propio destino político.

Fue preciso, entonces, subvertir los presupuestos de la representación política y envenenar las sementeras del civismo argentino; fue preciso, en una palabra, inventar el fraude patriótico."

Fuente: Diario de sesiones de la Convención Nacional Constituyente del año 1949. Imprenta del Congreso de la Nación, Buenos Aires, 1949, págs. 341 y 342.

ANEXO VII

REFORMA CONSTITUCIONAL DEL AÑO 1957

Texto de la Constitución Nacional de 1853/60
y de los despachos de comisión
en materia de elección de presidente y vicepresidente
de la Nación

A. Constitución Nacional

Capítulo II: De la forma y tiempo de la elección del presidente y vicepresidente de la Nación

Artículo 81.- La elección del presidente y vicepresidente de la Nación se hará del modo siguiente. La Capital y cada una de las provincias nombrarán por votación directa una junta de electores, igual al duplo del total de diputados y senadores que envían al Congreso, con las mismas calidades y bajo las mismas formas prescriptas para la elección de diputados.

No pueden ser electores los diputados, los senadores ni los empleados a sueldo del gobierno federal.

Reunidos los electores en la Capital de la Nación y en la de sus provincias respectivas cuatro meses antes que concluya el término del presidente cesante, procederán a elegir presidente y vicepresidente de la Nación por cédulas firmadas, expresando en una la persona por quien votan para presidente y en otra distinta la que eligen para vicepresidente.

Se harán dos listas de todos los individuos electores para presidente y otras dos de los nombrados para vicepresidente, con el número de votos que cada uno de ellos hubiese obtenido. Estas listas serán firmadas por los electores y se remitirán cerradas y selladas dos de ellas (una de cada clase) al presidente de la Legislatura provincial y en la Capital al presidente de la municipalidad, en cuyos registros permanecerán depositadas y cerradas, y las otras dos al presidente del Senado (la primera vez al presidente del Congreso Constituyente).

Artículo 82.- El presidente del Senado (la primera vez el del Congreso Constituyente), reunidas todas las listas, las abrirá a presencia de ambas Cámaras. Asociados a los secretarios, cuatro miembros del Congreso sacados a la suerte, procederán inmediatamente a hacer el escrutinio y a anunciar el número de sufragios que resulte en favor de cada candidato para la presidencia y vicepresidencia de la Nación. Los que reúnan en ambos casos la mayoría absoluta de todos los votos serán proclamados inmediatamente presidente y vicepresidente.

Artículo 83.- En el caso de que por dividirse la votación no hubiere mayoría absoluta, elegirá el Congreso entre las dos personas que hubiesen obtenido mayor número de sufragios. Si la primera mayoría que resultare hubiese cabido a más de dos personas, elegirá el Congreso entre todas éstas. Si la primera mayoría hubiese cabido a una sola persona y la segunda a dos o más, elegirá el Congreso entre todas las personas que hayan obtenido la primera y segunda mayoría.

Artículo 84.- Esta elección se hará a pluralidad absoluta de sufragios y por votación nominal. Si verificada la primera votación no resultare mayoría absoluta, se hará segunda vez contrayéndose la votación a las dos personas que en la primera hubiesen obtenido mayor número de sufragios. En caso de empate, se repetirá la votación y si resultase nuevo empate decidirá el presidente del Senado (la primera vez el del Congreso Constituyente). No podrá hacerse el escrutinio ni la rectificación de estas elecciones sin que estén presentes las tres cuartas partes del total de los miembros del Congreso.

Artículo 85.- La elección del presidente de la Nación debe quedar concluida en

una sola sesión del Congreso, publicándose enseguida el resultado de ésta y las actas electorales por la prensa.

B. Despacho de la mayoría

Artículo 81.- Se lo sustituye por el siguiente texto:

El presidente y vicepresidente de la Nación serán elegidos directamente y a simple pluralidad de sufragios, formando la Nación un distrito único. La elección se realizará por lo menos tres meses antes de terminarse el mandato. El escrutinio definitivo será efectuado por el órgano superior previsto en la ley electoral, el cual remitirá el resultado de la elección al presidente del Senado de la Nación.

Además del caso previsto en el Artículo 77 no pueden ser elegidos presidente y vicepresidente de la Nación:

- 1) Quienes hubieran ejercido cualquiera de esas funciones.
- 2) Quienes hubieran ejercido las funciones de ministro del Poder Ejecutivo durante el año anterior al día de la elección.
- 3) Los miembros de las fuerzas armadas hasta dos años después de su retiro absoluto; los eclesiásticos y ministros de los diversos cultos.
- 4) El cónyuge, los parientes consanguíneos y afines dentro del segundo grado de quienes ejercieran la presidencia o vicepresidencia de la Nación el último año anterior a la elección presidencial.
- 5) Los contratistas de obras y servicios públicos, los administradores, directores, asesores, mandatarios y representantes de empresas subvencionadas por el Estado o de sociedades y establecimientos en que tengan participación pecuniaria el fisco o capitales extranjeros, que no dejaran el cargo hasta dos años antes del día de la elección; administradores o recaudadores de los fondos públicos mientras no finiquiten sus cuentas.

Artículo 82.- Se suprime.

Artículo 83.- Se suprime.

Artículo 84.- Se suprime.

Artículo 85.- Se suprime.

C. Disidencias con el despacho de la mayoría

Artículo 81.- La elección de presidente y vicepresidente de la Nación se hará directamente por el pueblo, a simple pluralidad de sufragios, considerándose a tal efecto todo el territorio de la Nación como un solo distrito electoral.

José A. Allende, José J. Amado, Juan T. Lewis, Horacio Peña.

Artículo 81.- El presidente de la República será elegido por el Congreso Nacional. Para ser elegido debe obtener los votos nominales de las dos terceras partes de los miembros componentes del Congreso reunido en Asamblea.

Si realizadas tres votaciones no se obtuvieran los dos tercios, será elegido el que obtenga mayoría absoluta. Si nadie obtuviera mayoría absoluta se procederá a nueva votación, esta vez entre los dos candidatos que hubiesen obtenido más votos en la última votación, y será elegido el que obtenga mayoría absoluta. La elección del presidente debe quedar concluida en una sola sesión del Congreso, un mes antes de la terminación del ejercicio.} Enrique U. Corona Martínez, Américo Ghioldi, Julio González Iramain, Julio César Martella, Alfredo L. Palacios, Nicolás Repetto.

Artículo 81.- Se intercala en el primer párrafo, después de "por votación directa", las palabras: "y por el sistema proporcional".

Luciano Molinas, José N. Antelo, Horacio R. Thedy.

Artículo 81.- Mantener el texto de 1853.

Luis M. Otero Monsegur.

D. Despacho de la minoría

Artículo 81.- Ídem Constitución Nacional.

Artículo 82.- Ídem Constitución Nacional.

Artículo 83.- Ídem Constitución Nacional.

Artículo 84.- Ídem Constitución Nacional.

Artículo 85.- Ídem Constitución Nacional.

E. Disidencias con el despacho de la minoría

Artículo 82.- Reunidos los electores en la Capital de la Nación dos meses antes de que concluya el término del presidente cesante, procederán a elegir presidente y vicepresidente de la Nación por cédulas firmadas, expresando en una la persona por quien votan para presidente y en otra distinta la que eligen para vicepresidente. El presidente y vicepresidente serán elegidos por mayoría absoluta de los votos elegidos.

José A. Mercado.

Artículo 83.- En el caso de que por dividirse la votación no hubiere mayoría absoluta se hará una nueva elección entre las dos personas que hubieren obtenido mayor número de sufragios. Si la primera mayoría que resultare hubiere cabido a más de dos personas, la elección se hará entre todas éstas. Si la primera mayoría hubiere cabido a una sola persona y la segunda a dos o más, la elección se hará entre las personas que hayan obtenido la primera y segunda mayoría.

José A. Mercado.

Artículo 84.- En caso de empate se repetirá la votación y si resultare nuevo empate decidirá el presidente de la junta de electores. No podrá hacerse la elección ni el escrutinio correspondiente sin que estén presentes las tres cuartas partes del total de los miembros de la junta de electores.

José A. Mercado.

Artículo 85.- La elección del presidente y de vicepresidente de la Nación debe quedar concluida en una sola sesión de la junta de electores, publicándose enseguida el resultado de ésta y las actas electorales por la prensa.

José A. Mercado.

CITAS

(*1) En este sentido: TRUSSO, Francisco Eduardo, "Alfonsín-Cafiero: elección directa y conflicto de poderes", en diario "La Nación", lunes 8 de febrero de 1988, pág. 7; VANOSSI, Jorge R., "Situación actual del federalismo", Ed. Depalma, Buenos Aires, 1964, pág. 49; ROMERO, César Enrique, "Derecho constitucional", Ed. Víctor P. de Zavalía, Buenos Aires, 1976, t. II, pág. 235; MONTES DE OCA, M. A., "Lecciones de derecho constitucional", Ed. La Buenos Aires, Buenos Aires, 1917, t. II, pág. 320 y

sgte.; y más recientemente GONZALEZ BERGEZ, Pablo, "La Constitución y el intento de reforma", Ed. Marymar, citado por Ángel Anaya en su columna de "Política Nacional" del diario "La Nación", jueves 18 de noviembre de 1993, pág. 8.

(*2) TRUSSO, F., op. cit., pág. 7.

(*3) DE SECONDAT, Carlos Luís (Montesquieu), "Del espíritu de las leyes". Se ha seguido la edición de Ed. Porrúa, México, 1982, trad. Nicolás Estévanez.

(*4) ROSATTI, Horacio Daniel, "El federalismo argentino como técnica y como ideario" en "Dos ensayos de ciencia política", Ed. Premio Coca Cola en las Artes y las Ciencias, Buenos Aires, 1986, pág. 69 a 123.

(*5) Ver opinión de los convencionales José Benjamín Gorostiaga y Clodomiro Zavalía en VANOSSI, Jorge R., "La influencia de José Benjamín Gorostiaga en la Constitución Argentina y en su jurisprudencia", Ed. Pannedille, Buenos Aires, 1970, pág. 120; asimismo en el informe de la Comisión de Negocios Constitucionales del Congreso General Constituyente (1853).

(*6) HAMILTON, Alexander, "El federalista". Se sigue la edición de Ed. Fondo de Cultura Económica, México, 1974, trad. Gustavo R. Velazco, pág. 289 y sgte.

(*7) BEARD, Charles A., "Una interpretación económica de la Constitución de los Estados Unidos", Ed. Arayú, Buenos Aires, 1953, trad. Héctor Sáenz y Quesada, Capítulo VII.

(*8) ALBERDI, Juan Bautista, "Derecho público provincial argentino", Ed. La Cultura Argentina, Buenos Aires, 1917, pág. 121.

(*9) BOTANA, Natalio, "El orden conservador", Ed. Hyspamérica, Buenos Aires, 1977, pág. 40 y ss.

(*10) TRUSSO, F., op. cit.

15

Solicitada por el señor convencional Skidelsky (pág. 2813 – 2817)

Plantea inmediata vigencia de la reforma de los artículos 46 y 48 de la Constitución Nacional, sustituyendo la cláusula transitoria prevista en el inciso b) del punto D. del "Núcleo de Coincidencias Básicas" por otra que la posibilite.

CARLOS SKIDELSKY, Convencional Constituyente por la Provincia del Chaco, al Señor Presidente y por su digno intermedio a la Convención Nacional

Constituyente digo: Que a objeto de evitar la contradicción existente entre inciso a) del punto D) del "Núcleo de Coincidencias Básicas" -que dispone la inmediata vigencia de la reforma de los artículos 46 y 48 de la Constitución Nacional, preceptuando la elección directa de tres senadores y el inciso b) referido a una cláusula transitoria que plantea el respeto por los mandatos existentes y la elección del tercer Senador por las Legislaturas, estableciendo un procedimiento promiscuo y engorroso entre el cuerpo electoral y los poderes legislativos locales, viene a proponer al Plenario de esta Honorable Convención, en uso de sus legítimos poderes se sustituya la referida cláusula transitoria por otra que permita la inmediata vigencia de la reforma propuesta.

Que funda su petición en las siguientes razones:

1.- Antecedentes de la norma cuestionada.

La Cámara de Diputados había resuelto limitar el mandato de los senadores a cuatro años. Ello provocó la resistencia a esta reducción de los integrantes de la Cámara Alta. Hubo una enconada discrepancia entre diputados -que respaldaban ese aspecto de la reforma - y senadores que la resistían. (Conf. García Lema "La Reforma por dentro". Ed.1994, pág.147)

"La presión del gobierno sobre sus propios senadores no pudo superar la resistencia de estos últimos, de forma tal que ellos directamente no hicieron otra cosa que suprimir del texto sancionado por Diputados la limitación a cuatro años de su mandato, dejando al criterio discrecional de la Convención Constituyente la resolución de hasta cuando debe llegar la reducción del mandato". (Quiroga Lavié, "Qué puede hacer la Convención Constituyente". Ed.1994 pág.44)

2.- Viabilidad jurídica del no tratamiento de la cláusula transitoria propuesta.

Facultades de la Convención.

Para la justa elucidación del quid propuesto, es preciso -en primer lugar determinar cuales son las facultades de esta Honorable Convención.

Al respecto resulta muy interesante la ponencia presentada en 1º de marzo de 1994 por el Dr. Juan Bernardo Iturraspe a las "Primeras Jornadas Nacionales sobre temas constitucionales relevantes" de la que extraigo los datos que a continuación se detallan.

En lo que atañe a este punto el Dr. Iván José María Cullen, en concordancia con la mejor doctrina constitucional sostiene que "la Convención Constituyente tiene que limitarse a modificar o no el temario contemplado en la ley de necesidad de Reforma de la Constitución que tiene que dictar el Congreso y es la que -además fija el número de convencionales y el sistema por el cual deben ser elegidos". ("El Litoral", 17/4/93, pág.5)

En "La Capital" de Rosario del 29/8/93, comentando un encuentro de prestigiosos constitucionalistas, bajo el título "Mirada académica sobre la reforma constitucional", se afirma que "los panelistas coincidieron sobre el carácter no soberano de la Asamblea Convencional Constituyente." En síntesis de lo actuado, afirmó el Dr. Cullen: "La Convención no puede hacer lo que le dé la gana, sino que debe tratar el temario por el que fue convocada".

En el mismo sentido PEDRO J. FRIAS (La constituyente no es soberana. LA LEY del 22/2/94 pág.1)

Refiriéndose a las reformas parciales el eminente autor expresa que: "El exceso de la Convención no está convalidado ni por la doctrina ni por la experiencia argentina. Conozco sólo dos autores que avalan la tal soberanía. Todos los otros estamos de acuerdo que la Convención sólo dispone de una competencia y es la acotada por la declaración de necesidad de reforma del Congreso. El Congreso es titular del poder preconstituyente y condiciona a la Convención". (op.y loc.cit.)

Esto se explica porque la Convención posee un "poder constituyente derivado o constituido (llamado también poder de reforma o de revisión)". (SAGÜES, "Elementos de Derecho Constitucional" Tº1 pág.104)

El autor citado define a ese poder como "el que se desenvuelve conforme a las pautas jurídicas (de trámite y de contenido) que marca la Constitución preexistente".

En consecuencia, en nuestro país puede diferenciarse un poder preconstituyente de un poder constituyente derivado.

Siguiendo siempre al autor citado "muchas constituciones (entre ellas la nuestra) distinguen un poder preconstituyente previo al constituyente, y que opera como órgano de convocatoria de éste".

Ese poder preconstituyente es diverso: "algunas veces lo cumple el Congreso ordinario (p.ej. en nuestro país la declaración de necesidad de reforma debe ser decidida por el poder legislativo con el voto de las dos terceras partes de sus miembros, según el art.30 de la Constitución Nacional)". (op.y loc.cit.)

"La importancia jurídico - política del poder preconstituyente deriva no solo de lo indispensable que es su decisión para que se ponga en marcha el proceso de reforma constitucional, sino también porque en algunos casos, encuadra la tarea del poder constituyente (así, en la Argentina fijar el temario y el tiempo en el cual éste puede funcionar)". (op. cit. pág.105)

Entre los problemas que se han planteado en relación de ambos poderes está el de los límites internos que el poder preconstituyente puede fijar al poder constituyente. "Se discute, por cierto, dice SAGÜES, (op.cit.pág.107), si una Asamblea constituyente está constreñida por tal temario, o puede -invocando soberanía apartarse de él".

"A nuestro entender -responde el autor - cuando el poder preconstituyente importa un poder de regulación, bien puede (salvo que la Constitución lo prohíba) determinar el radio de acción del poder constituyente derivado, que, además, no es soberano, ya que, precisamente, por ser poder derivado, está circunscripto por el derecho preexistente que regula su comportamiento". (op. cit. pág.107)

En síntesis, el autor llega a la conclusión de que el poder preconstituyente tiene potestad de regulación, debiendo el poder constituido someterse al temario, tiempo, lugar y procedimiento fijados por aquél.

En el mismo sentido, QUIROGA LAVIE (Derecho Constitucional, 3a.ed. 1993, pág.601) expresa que "la doctrina ha sostenido que la declaración de necesidad de la reforma significa que el Congreso debe indicar el alcance de la misma, es decir que deberá señalar los puntos de la Constitución a reformar".

Pocas líneas más abajo el autor reitera: "el Congreso, además de la conveniencia (necesidad) de la reforma, indica los puntos que conviene reformar. En tal sentido, el

art.30 C.N. dispone que la Constitución puede ser reformada en el todo o en cualquiera de sus partes". (op.y loc.cit.)

ROSATTI, trata el tema con su habitual solvencia en un artículo intitulado "La supuesta soberanía de la Convención Constituyente" (El Litoral, 1º de marzo de 1994 pág.6), donde expresa: "En el sistema argentino el Congreso fija el temario a reformar (con mayor razón aún en el caso de tratarse de una reforma parcial como la que propicia la Ley Nacional 24.309) y la Convención tiene plena autonomía para modificar o no las materias del temario (y eventualmente sus conexas), pero no puede incursionar en cuestiones ajenas a la convocatoria. No puede hacerlo – agrega - entre otros motivos por estos dos muy importantes:

a) Porque los convencionales reformadores no son padres fundadores ni demiurgos sino tan solo representantes, como también son representantes los legisladores ordinarios que los convocan (en realidad los convencionales son también legisladores, pero constitucionales o extraordinarios, entendiendo 'extraordinario' como inusual o ad-hoc)

¿Quién manda elegir los legisladores extraordinarios? -se pregunta y responde: "Los legisladores ordinarios con una mayoría especial".

¿De dónde surgen los legisladores extraordinarios? -vuelve a preguntarse y la respuesta es: "de listas de los Partidos Políticos, igual que en el caso de los legisladores ordinarios".

¿Quién elige a los legisladores extraordinarios? El electorado, igual que a ciertos legisladores ordinarios. (vgr.: diputados)

"En suma: representantes partidarios son los que dictan leyes y representantes partidarios los que reforman constituciones".

"En realidad, no hay motivo para creer que la participación del 'pueblo soberano' sea mayor en un caso -cuando elige legisladores que en otro -cuando elige convencionales constituyentes, porque en ambas hipótesis el pueblo actúa como 'mandante' (designando 'mandatarios') y se interesa más o menos en la materia a normar (jubilaciones, régimen laboral, duración del mandato de un senador, etc.) conforme a la repercusión que en término de sentimientos o intereses tales cuestiones le susciten".

b) El segundo motivo radica en que "la ejemplaridad procesal de la Constitución fundante (para decirlo en términos más llanos: la forma de creación del derecho) no está en discusión. No estamos ante un proceso revolucionario que reclame ser juzgado con reglas propias y distintas de las del régimen derrocado, sino que estamos ante la eventualidad de una reforma parcial de la Constitución. Conviene recordar que reformar es modificar algo sin que por ello pierda las características que lo hacen irreconocibles. Y una de las propiedades que hacen reconocible a una Constitución escrita es la de operar como modelo de creación jurídica".

Es muy interesante la inferencia que efectúa el autor sobre los criterios que habrán de sustentar quienes propongan que la Convención Reformadora sea soberana, en el sentido de que pueda incluir discrecionalmente temas ajenos a los de la convocatoria:

"1º) creerán que el poder constituyente carece 'por definición' de limitaciones, con lo cuál abandonará el rol de representante del pueblo para encarnar al pueblo mismo semejando los momentos épicos y fundacionales del Estado (aquéllos en que el pueblo se alzaba revolucionariamente contra el régimen premoderno). De esa forma se vivirá la

ilusión de un retorno al estado de naturaleza preconstitucional, borrándose 'de un plumazo' (la expresión merece ser leída literalmente) la fuerza histórica de 140 años".

"2º) Creerán que son demiurgos, a quienes el pueblo le ha confiado mansamente su destino, sin recorte, sin límites, sin controles. Por este camino, los convencionales encarnarían una curiosa especie de oligarquía que nos retrotraería a aquella época lejana del despotismo ilustrado con la que se nos gobernaba en la metrópoli asegurándonos que era en nuestro propio beneficio".

Estos principios son aceptados por la inmensa mayoría de la doctrina nacional.

Brevitatis causae nos limitaremos a citar a los autores que sostienen la misma postura: SANCHEZ VIAMONTE. "El poder constituyente." ed. 1957, pág. 575; SPOTA "Origen y Naturaleza del poder Constituyente." ed. 1970, pág.46; GONZALEZ CALDERON "Derecho Constitucional." Tº I pág. 340, ed. 1917; CASIELLO "Derecho Constitucional argentino." ed. 1954, pág. 140; LINARES QUINTANA "Tratado de la Ciencia del Derecho Constitucional argentino." ed. 1975, Tº III, pág.138; BIDART CAMPOS "Tratado Elemental de Derecho Constitucional argentino." ed. 1986, Tº I, pág. 111; EKMEKDJIAN "Manual de la Constitución Argentina" ed. 1992, pág. 57; VANOSSI "Teoría Constitucional." Tº I pág.123; BIDEGAIN "Cuadernos del Curso de Derecho Constitucional." ed. 1981, Tº IV pág. 15; MIDON "Apuntes de la Constitución." ed. 1989, pág. 386.

En síntesis la Convención Constituyente debe tratar todos los puntos propuestos por el Poder pre-constituyente, pero posee potestad para modificar o no dicho temario. O expresado en otras palabras: "Dentro de su competencia la Convención goza de autonomía para disponer el sentido de la revisión. Obviamente puede rechazar los puntos propuestos, modificar su redacción, y apartarse de la opinión prevaleciente en el Congreso, pero no del tema.

Por lo dicho resulta evidente que la Convención tiene potestad para sustituir la cláusula provisoria propuesta, por otra que se adecue al espíritu de la norma y posibilite la inmediata aplicabilidad de la reforma constitucional.

3.- Las cláusulas transitorias.

Como lo advierte Sosa Richter (Sobre normas transitorias constitucionales."La Ley". Actualidad. 16/6/94 pág.1) la materia a la que refiere el título "es un tema del que se ha ocupado poco o nada la doctrina y es inexistente en la jurisprudencia".

He tomado estos conceptos de la ponencia presentada por el Dr.Juan Bernardo Iturraspe proponiendo una cláusula transitoria sobre elección de senadores nacionales y gobernadores (Expte.Nº922) y los he corroborado con la lectura del texto citado.

"Sin embargo -añade en una breve panorámica al constitucionalismo en general, es posible afirmar que mayoritariamente las constituciones tienen cláusulas transitorias".

Y pasa a citar la Constitución italiana de 1947; la Ley Fundamental de Alemania de 1949; la Constitución Española 1978; la Constitución de los Países Bajos de 1987; la Constitución de Francia de 1958; las Constituciones de Portugal (1976, revisada en 1989); la de Dinamarca de 1953; la de Colombia 1941; la de México de 1917; la de Buenos Aires de 1934, la de Córdoba de 1987; la de Corrientes de 1993; la de Haití de 1939; la de Uruguay de 1934; la de Brasil de 1937, que por sus artículos transitorios

prolonga el mandato del presidente y de los gobernadores.

Después de un extenso análisis del tema el autor expresa que: "El contenido, extensión y cantidad de cláusulas transitorias no pueden discutirse ni establecerse de antemano; ellas son dependientes de las normas fundamentales que sean aprobadas y sólo para aquella que exijan una acomodación a la realidad legal o institucional, en cuyo caso, ad hoc, se dicta 'a medida' la cláusula transitoria".

Yendo ahora al tema que nos ocupa nos dice: "Notemos que la ley N° 24.309 que declara la necesidad de reforma, se limita a reconocer en términos generales la existencia de cláusulas transitorias para algunas reformas habilitadas que, indudablemente, van a chocar con la realidad legal o fáctica existente hasta ahora".

Sosa Richter comienza tratando el tema del art.2° letra D) referido a la elección directa de tres senadores, dos por la mayoría y uno por la primer minoría, que es precisamente, el que nos ocupa. Y nos dice:"el inciso b) declara: 'una cláusula transitoria atenderá las necesidades resultantes de. 2da. decisión de integrar la representación con el tercer senador a partir de 1995. A tal fin los órganos previstos en el artículo 46 de la Constitución Nacional en su texto de 1853 elegirán. etc.'".

"Los órganos previstos en el art.46 de la Constitución -prosigue son las Legislaturas locales. Y bien, tomamos una Constitución provincial, la de Buenos Aires, la cual en su art.100 inc.4°, encomienda a la Asamblea Legislativa la verificación de la elección de senadores al Congreso Nacional. El art.47 determina que en toda elección se dará representación en proporción al número de adherentes (votos). El art.101 señala que los nombramientos que se defieren a la Asamblea deberán hacerse a mayoría absoluta de los miembros presentes".

"Puede ocurrir, -añade y de hecho va a ocurrir, que un grupo de representantes provinciales, prevalidos de estas normas constitucionales de la provincia, designen tres senadores nacionales de una sola mayoría. ¿Qué ocurre, entonces? Que el Congreso Nacional rechace las designaciones (art.56 de la Constitución Nacional)".

"Por un lado -reflexiona los representantes provinciales deben ajustar su conducta a las normas de la Constitución Provincial vigente. Está claro que la Constitución Nacional prima o prevalece sobre las normas constitucionales provinciales. Entonces es preciso concluir que para instrumentar, sin conflictos, la reforma nacional que establece tres senadores por provincia, dos por la mayoría y uno por la primera minoría, deben, necesariamente, reformarse las constituciones provinciales; o ellas se reforman de hecho por la aplicación compulsiva y conflictual de la Constitución Nacional, cuando no se respeta por las Legislaturas locales lo establecido en la Constitución Nacional".

Y aquí es donde el autor citado yerra -como bien lo observa Iturraspe en su Proyecto pues, se pregunta ¿ qué pasa si la Legislatura no se reúne o si dicta una norma que contraría la de la Constitución Nacional?

Obviamente, como lo reconoce el propio autor, "la reforma se efectuaría de hecho por aplicación compulsiva y conflictual de la Constitución Nacional".

Como lo sostiene el Convencional Constituyente Iván Cullen ("La Capital" 18 de Julio de 1994 pág.7): " a) No puede haber senadores elegidos en forma diferente, algunos por las Legislaturas y otros por el pueblo en forma directa (ahora los hay porque Buenos Aires (ciudad) elige y en el resto del país se los elige por las Legislaturas; b) ...no se respetaría la regla de dos por la mayoría y uno por la minoría

(tampoco se asegura ahora, con la modificación en dos distritos en 1995 y en 15 distritos en 1998); la ley de convocatoria no permite la elección directa (tampoco se respeta ésta que no impone la regla del 2 y 1, y además hay elección directa en la ciudad de Buenos Aires."

4.- Inaplicabilidad de la cláusula transitoria propuesta.

Por contradicción entre el punto D): "Elección directa"; punto a) inmediata vigencia de la reforma a partir de 1995 y punto b) que difiere la elección y mantiene el mecanismo electivo por las Legislaturas, en unos casos y en otros no.

5.- Precariedad de los mandatos existentes ante la nueva la preceptiva constitucional.

Se dirá que este engorroso mecanismo se impone por la necesidad de respetar los mandatos existentes. Pero no hay tal porque nadie puede tener derechos adquiridos contra la soberanía popular y a todo evento nada impide la reelección cuando el mandato cesa por disposición constitucional.

"No hay derechos adquiridos otorgados por actos jurídicos constitucionales: en tal sentido ellos tienen carácter de orden público". (Quiroga Lavié "Derecho Constitucional". ed. 1993 pág.83)

Por consiguiente, en vez de dictar una cláusula transitoria como la que se propone, la que no hace sino vulnerar principios elementales de congruencia e igualdad, se impone dictar otra del mismo carácter, que declare operativa y de aplicación inmediata la reforma de los artículos 46 y 48 de la Constitución Nacional.

Al respecto dice el citado Quiroga Lavié: "..Las normas operativas, en virtud de ser incondicionales, producen plenos efectos desde que existen, a saber: a) derogan las normas constitucionales que se les oponen; b) son exigibles ante los órganos jurisdiccionales y c) Las leyes, tanto anteriores como posteriores, que las contradigan serán inconstitucionales". (op.cit pág.88 y 890)

En consecuencia de todo lo dicho propongo la sustitución de la cláusula transitoria propuesta en el punto D) del "Núcleo de coincidencias básicas", por la siguiente: Cláusula transitoria.- A fin de adecuar lo propuesto en el punto D) del "Núcleo de coincidencias básicas", a los efectos de posibilitar el nuevo régimen de elección de senadores nacionales, los mandatos vigentes a la fecha de entrada en vigencia de la presente Constitución, se considerarán cumplidos al 9 de diciembre de 1995.

Este es mi proyecto, producto de la disidencia parcial formulada en el seno de la comisión.