

## C. INSERCIONES

## 1

## INSERCIÓN SOLICITADA POR EL SEÑOR DIPUTADO RICO

Opinión de los señores diputados del bloque del MODIN acerca del proyecto de ley sobre declaración de la necesidad de la reforma constitucional, y proyecto de reforma de la Constitución Nacional presentado por los mencionados señores diputados.

Pedimos esta inserción en el Diario de Sesiones en función de que el descomunal apuro por lograr el tratamiento del dictamen de la Comisión de Asuntos Constitucionales, que lleva fecha 16 de diciembre de 1993 —obtenido entre gallos y medias noches con las acostumbradas zalagardas del pacto de impunidad—, ha impedido:

I. Que el resultado del acuerdo Menem-Alfonsín fuera publicado en el orden del día y se contara con el plazo del artículo 95 para formular observaciones.

II. Que se tratara el proyecto de reforma constitucional presentado por el MODIN con fecha 14 de diciembre de 1993, bajo el número 4.177-D-93, que integra el presente como anexo, a fin de que el pueblo argentino pueda de esta manera conocer que el movimiento que presido hizo todo lo posible para colaborar con el futuro de la patria, y que los personeros de la dependencia y socios de la corrupción hicieron todo para excluirlo, demostrando que para ellos la República sólo existe como formalidad pero no se respeta como sustancia.

*El proyecto es nulo*

Los diputados del MODIN consideramos que el proyecto es nulo, porque ha sido fraguado a espaldas del

pueblo, con un manejo totalitario y antidemocrático, y en una comisión cuyas irregularidades, han superado con creces los escándalos que rodearon a los proyectos vinculados a la reforma del Estado. E incluso a la famosa "ley Frankenstein", como hemos dado en llamar a la ley previsional.

El MODIN —junto con el millón de argentinos que lo votaron el pasado 3 de octubre—, ha sido excluido del debate por un manejo absolutamente irregular de la asignación de los diputados a las comisiones. Al punto que hasta el día en que se trató el tema no se conocían los nombres de los titulares. Entre algunas de las irregularidades podemos citar que:

— Este movimiento no sabía si alguno de sus representantes estaría incluido en la comisión correspondiente. El día anterior todos estaban escritos con lápiz, porque la consigna era incorporar sólo a aquellos que estuvieran a favor: menemistas, alfonsínistas y fuerzas insignificantes operadoras del pacto de impunidad. Es decir que sólo se incluyó a los que avalaban la dictadura de dos y a los diputados Durazona y Vedía, Bischof y Natale, quienes integran tres fuerzas que sumadas no tienen el caudal electoral del MODIN.

— Al negarse la posibilidad de incorporar un diputado a la comisión se nos privó de la posibilidad de presentar un dictamen en minoría, en lo que hemos dado en llamar una verdadera afrenta al sistema republicano de gobierno; pues si la citada comisión cuenta con 28 miembros, en función de los resultados obtenidos en las pasadas elecciones por lo menos uno debió pertenecer al MODIN, que además es la tercera fuerza.

— Jamás se nos notificó, ni siquiera telefónicamente, la existencia de las reuniones de la comisión ni de sus postergaciones. Todo se hizo en secreto, a las sombras y a espaldas del pueblo.

— Se volvió a convertir al Congreso en un simple espectador, excluyendo del debate a toda la oposición. Incluso se impidió el tratamiento del proyecto de reforma constitucional presentado por esta fuerza bajo el número 4.177-93 el 14 de diciembre de 1993, es decir, antes de que se presentara el del acuerdo Menem-Alfonsín.

— No hubo debate real: todo se acordó en la mesa de negociaciones más antidemocrática que recuerde la historia.

— Este tema se vio agravado porque recién en la reunión, que había sido citada y pospuesta en por lo menos cinco veces, se conoció el proyecto, sin que las fuerzas de oposición pudieran alzar su voz ni efectuar la debida crítica.

### *El proyecto es inoportuno*

Queremos dejar constancia de nuestro absoluto rechazo al proyecto de ley cuya aprobación ha recomendado la Comisión de Asuntos Constitucionales, porque no responde a las necesidades de la Nación sino a los intereses de dos señores: Carlos Saúl Menem y Raúl Ricardo Alfonsín, quienes desconociendo la voluntad del pueblo han implantado la más pura dictadura de dos, pretendiendo que la Constitución Nacional se adapte a sus necesidades personales.

Lo observamos porque no tiene por objeto afianzar la República y porque no se ha elaborado con la prudencia y el esclarecimiento que la materia requiere sino en un clima enrarecido y con un manejo especulativo bochornoso de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, cuyos cargos se negocian en un oligopólico mercado bipartidista. Y sostenemos que es precisamente este clima contaminado de corrupción el que nos lleva a sostener que no están dadas las condiciones de oportunidad para que pueda llevarse adelante la reforma de nuestra Carta Magna.

Lo denunciaremos como nocivo porque no persigue como objetivo el bien común, ni el interés general, ni afianzar la justicia, ni perfeccionar las instituciones democráticas; la única causa eficiente es la voluntad del doctor Carlos Saúl Menem de moldear una Constitución conforme a sus proyectos personales, utilizando el credo democrático para conseguir plasmar su sombría ilusión de perpetuarse en el poder.

El doctor Menem quiere convertir a la Constitución Argentina en un instrumento de su nudo poder, ofreciendo al pueblo una forma externa de proceso democrático pero sin sustancia.

Denunciamos que la metodología e implementación del acuerdo menemista-radical, plasmada en este proyecto, se ha logrado avasallando la libertad y la independencia del Poder Legislativo y del Poder Judicial, convirtiendo al proyecto de reforma en un verdadero instrumento de opresión.

El honor histórico de haber realizado la metamorfosis del constitucionalismo con fines autoritarios le corresponde a Napoleón, aunque antes podríamos citar a Julio César. Ambos utilizaron formas democráticas pero terminaron en el Imperio. Los argentinos no queremos un emperador, y aunque Menem haya recibido la Orden Piam "Virtuti et Merito" concedida por el Vaticano, le recordamos que, según el artículo 16 de la Constitución vigente, la Nación Argentina no admite prerrogativas de sangre ni de nacimiento y tampoco títulos de nobleza, y de ninguna manera podrá quedar ajeno al sistema de frenos y contrapesos que hacen a la esencia de la República.

### *El MODIN es reformista*

Peso a declararnos reformistas (tal como surge de la declaración de principios del movimiento político que integramos), y haber presentado nuestro proyecto, después de haber observado el proyecto anterior basado en las modificaciones introducidas impuestas por el senador Leopoldo Bravo, y a la luz de su aceptación inconsulta, no podemos menos que sentir una honda preocupación republicana al comprobar que los fundamentos dados por el oficialismo no fueron más que vulgares falacias fácilmente modificables en el mercado de la reelección.

Es evidente que jamás existió un espíritu reformador con fines de excelencia, y en ese sentido no importó tener que dejar de lado los principios que supuestamente daban fundamento a la necesidad y a la oportunidad de la reforma ni incorporar cambalaches impuestos por los radicales.

La aceptación de las modificaciones impuestas por el senador bloquista Leopoldo Bravo —primero— y la caída de la careta que puso en evidencia el pacto de impunidad con los radicales que denunciábamos desde el inicio de las actividades políticas del movimiento, han puesto en evidencia que las aspiraciones de los hermanos Carlos Saúl Menem y Eduardo Menem son la única causa teleológica de la reforma, y que el menemismo y el alfonsinismo son dos monstruos perversos que se realimentan.

Que esto es así queda comprobado al observar cuáles son los puntos que nunca entraron en la disputa:

- 1) La reelección de Menem.
- 2) La supresión del requisito de pertenecer al culto Católico Apostólico Romano para ser presidente de la Nación.

Es decir que sólo persiguen la modificación de los artículos 76, 77 y 78, en tanto que todo lo demás no deja de ser una peligrosa excusa, una búsqueda de blanquear las irregularidades cometidas y la obtención de un permiso legal para seguir cometiendo excesos.

Carlos Saúl Menem quiere ser reelecto como titular del Poder Ejecutivo; no se conforma con ser conde con la Orden de Piana; quiere regir los destinos argentinos con facultades de sultán. Su hermano Eduardo Menem, que profesa la religión musulmana y hoy no podría ser presidente, quiere sucederlo. Esa es toda la necesidad y la oportunidad de la reforma y por eso, por una cuestión doctrinaria y filosófica, y por una cuestión de respeto a la patria, ante este proyecto de reforma no nos queda otra alternativa que oponernos.

Nosotros no aceptamos 1) ni la reelección de Menem; 2) ni la supresión del requisito que exige que el presidente debe pertenecer al culto Católico Apostólico Romano.

Hay en esta posición el reconocimiento de un origen, de una historia y de aspectos socioculturales pertenecientes a nuestra tradición que nos llevan a afirmar que este contenido no puede ser modificado.

Eso no quita que sigamos considerándonos reformistas, ni que estemos en desacuerdo con la figura de la reelección, acotada a cuatro años y limitada a una sola vez de tal manera que nadie pueda ocupar la titularidad del Poder Ejecutivo por más de ocho años consecutivos. No estamos de acuerdo con la reelección de quien propuso la reforma. Esa ha sido desde siempre nuestra postura.

Jamás podremos conformar este proyecto de ley absurdo, que senadores de la misma bancada proponente calificaron oportunamente como mamarracho, sobre todo frente a la manipulación extorsiva que viene haciéndose del plebiscito constitucional, que no tiene asidero jurídico dentro de las posibilidades contempladas por nuestra Carta Magna actual.

Lamentamos no tener poder para conformar una decisiva oposición, y ponemos en evidencia que las contradicciones observadas en el radicalismo no responden más que a los grandes bolsones con prebendas de todo tipo que están manejando los operadores del menemismo, circunstancia que oportunamente denunciara el doctor Gustavo Beliz al abandonar el Ministerio del Interior y renunciar a integrar un Poder Ejecutivo que él mismo dio en llamar "nido de vboras", en él

libró una cruenta batalla para seguir "vestido de blanco" y no ser devorado por "el lodazal".

Como integrantes del MODIN queremos poner de manifiesto que tenemos conciencia de que no vamos a poder evitar la convocatoria a la Convención Constituyente. Por eso, el movimiento va a enviar sus representantes con la patriótica intención de poner un poco de equilibrio republicano frente a un oficialismo egoísta y a una oposición tan irracional como oportunista.

#### *Contenido de la reforma*

El MODIN siempre se ha manifestado por la necesidad de una reforma que —sin desviarse del cauce de nuestra historia—, aporte soluciones dinámicas y realistas. Queremos una reforma que coloque en el punto justo de equilibrio a todas las fuerzas sociales y factores de poder, y que surja como resultado de analizar en profundidad los problemas argentinos y su vinculación con las actuales normas constitucionales. Queremos una reforma que sirva para la paz y la concordia de todos los habitantes de este bendito país, que coloque al país en las postrimerías del siglo XX con medidas de avanzada, que sin descuidar lo económico atienda primero al hombre de carne y hueso y procure su desarrollo integral; la economía debe ser el medio, la estabilidad es un medio, pero la persona humana debe ser el fin.

Por eso, y desde su origen, este movimiento ha hecho del espíritu de la reforma una cuestión de doctrina y de filosofía política, y ha querido darle a la Nación Argentina una Carta Magna a la altura de sus necesidades y de estos tiempos.

El Movimiento por la Dignidad y la Independencia quiere ser protagonista en la elaboración de una reforma mejoradora y no cómplice de este engendro, muestra descarnada de las apetencias presidenciales del doctor Carlos Saúl Menem y del oportunismo del doctor Raúl Ricardo Alfonsín.

Jamás nos opusimos a la reelección porque creemos que es la voluntad de la mayoría la que debe determinar quién manda, pero creemos que toda pretensión reformista debe tener un límite; y en este caso el freno a nuestra vocación lo pone la defensa de las instituciones que son el paradigma de la República. La aceptación de las imposiciones de esta dictadura de dos no es más que una voz de alarma que pone en evidencia la falta de garantías que se ofrecen para la Convención Constituyente frente a la poca seriedad que ha caracterizado a todos los proyectos de reforma que hasta ahora han respondido a una coincidencia filosófica: radicales y menemistas van tras el poder y el dinero que circulan tras la máscara de la reelección.

El proyecto en análisis cuenta con diecisiete artículos, estableciéndose en los artículos segundo y tercero las coincidencias básicas y la habilitación de temas para ser tratados en la Convención.

De una lectura atenta del articulado y sin demasiado tiempo para la crítica técnica, puesto que nada menos que el proyecto de reforma constitucional fue dado a conocer el viernes 16 a última hora, podemos agregar que:

1. Rechazamos la forma mediante la cual pretende introducirse la atenuación del sistema presidencialista y

la figura del jefe de gabinete de ministros, que no es más que una figura decorativa y tramposa, de mantenimiento sumamente costoso y de poca importancia operativa (a no ser la de permitirle al presidente eludir controles serios).

El MODIN desde siempre se opone a figuras semi-presidencialistas —ministro coordinador— o semiparlamentaristas, por entender que son contrarias a nuestra idiosincrasia y en particular al sentido de nuestra forma de gobierno. Tales institutos conllevarían a modificar el criterio unipersonal del Poder Ejecutivo, llevarían a una división poco operativa entre las jefaturas de Estado y de gobierno, con una innecesaria inferencia del Congreso en actividades que siempre fueron exclusivas del Poder Ejecutivo.

Lo que necesitamos es que el Poder Ejecutivo recupere el prestigio y nuestra clase dirigente recupere el espíritu republicano. Advertimos que en este caso no se está incorporando una figura que controle sino una figura fundamentalmente decorativa que puede servir incluso para garantizar el bipartidismo y el fiel cumplimiento del pacto de impunidad.

2. No nos oponemos a la reducción del mandato presidencial ni a la reelección, pero sí que el mismo promotor de las medidas se convierta en su beneficiario.

3. No se recupera el federalismo como valor esencial de nuestra tradición constitucional y se pone en serio riesgo el desarrollo de las autonomías provinciales. El MODIN siempre ha estado contra la discrecionalidad en la distribución de los recursos, donde el régimen de coparticipación ha quedado en manos de los ministros de Economía de turno. Y creemos que el problema puede agravarse con esta reforma.

4. El tratamiento de la autonomía de la Capital Federal no se trata con la responsabilidad y la seriedad que el tema reclama.

Nosotros en nuestro proyecto de reforma también propiciamos la elección directa del intendente, pero lo hacemos dejando abierta la posibilidad de limitar en ciertos casos sus funciones, sobre todo porque no se puede ignorar que la Capital Federal es de toda la Nación y es la sede de las autoridades integrantes del gobierno nacional: Poder Ejecutivo, Congreso, Corte Suprema.

5. No estamos de acuerdo con que se elimine el requisito de pertenecer a la religión católica establecido para el presidente de la Nación. En este sentido pensamos que la religión católica apostólica romana hace a nuestro legado cultural y responde a nuestro modo de ser. Admitir este principio no significa vulnerar la libertad de cultos sino simplemente reconocer que, dados nuestros antecedentes hispano-cristianos, nuestra formación, nuestras costumbres, nuestra idiosincrasia, nuestro modo de ser y nuestra alma, nuestra esencia es católica. Significa también que al presidente se le está exigiendo una cierta actitud moral, ciertos valores, ejemplos y conductas; y por ello entendemos que ello debe respetarse, como debe respetarse a cada uno de los cultos basados en el respeto al hombre, a su dignidad, en principios de fraternidad, solidaridad, amor, etcétera, de la misma manera que deben rechazarse todos aquellos que sean contrarios a la moral occidental y cristiana.

6. No estamos de acuerdo con la incorporación del tercer senador, que tiene como objeto destruir a las ter-

ceras fuerzas y consolidar el más cerrado bipartidismo, además de resultar demasiado oneroso, sobre todo si tenemos en cuenta que en el momento de tomar las más importantes decisiones para el país, nada se debate en el recinto y de nada sirve tener asesores, pues no se les da participación.

7. No estamos de acuerdo que todos los mandatos se renueven juntos cada cuatro años sino que creemos que, como forma de mantener vigente el sistema de frenos y contrapesos y como forma de que el gobierno pueda ir adaptando sus políticas a la voluntad popular, siguen siendo convenientes las elecciones escalonadas.

8. Nos parece defectuosamente redactada la cláusula referida a la delegación legislativa, y nos parece inaceptable la intervención que se le da al jefe de gabinete, así como las previsiones referidas a las caducidades.

9. Con relación a los controles que se establecen para la administración pública, nos parece que radicales y peronistas han encontrado la manera de no ser nunca responsables y de hacer del gobierno nacional, en sus tres poderes, un paraíso para los corruptos. En este punto remito a nuestro proyecto constitucional incorporado como anexo a esta presentación.

10. Hay otro punto que es gravísimo, que consiste en que parecería que hay una idea muy subrepticia de modificar las leyes electorales para perpetuar el bipartidismo, y a su vez se querría asegurar que ello no pueda ser modificado en el futuro si no es con una mayoría especial.

Además de los puntos consensuados, hay otros temas cuya resolución queda librada a la Convención Constituyente y cuyo tratamiento podría modificar sustancialmente la parte dogmática, sobre los cuales ya hemos emitido opinión en nuestro proyecto y a cuya lectura remitimos.

Luego siguen las cláusulas de forma, dentro de las cuales la "desconfianza" entre los operadores del menemismo y del alfonsínismo ha quedado plasmada en el artículo 59, que de nada servirá si la convención se declara soberana y aunque no lo haga, porque el poder constituyente está muy por encima del poder constituido. Y por lo tanto el Congreso no puede imponer límites que superen la naturaleza del propio poder.

### Conclusión

Nuestra incorporación al Congreso de la Nación nos ha convertido en testigos del manoseo bochornoso que las autoridades partidarias hacen de los cargos partidarios, pero si hay algo que de ninguna manera habrá de aceptar el MODIN es el carácter de cómplice frente a tanta pusilanimidad, indignidad e ignominia. Por eso, anticipamos que el Movimiento por la Dignidad y la Independencia dará una dura batalla en la Convención, desnudando todos los arreglos, todas las traiciones y conatus. Aunque no tengamos poder político para influir en las decisiones de la Convención, no cederemos en el intento de poner racionalidad y sensatez, en una tarea que nos interesa a todos, nos afecta a todos y, además compromete nuestro destino. Nuestro único interés es el amor a la patria y la proyección hacia su destino de grandeza. Dios quiera que cuando se reúnan los convencionales, la razón y el cariño por esta bendita



tierra dominen a las oscuras fuerzas del egoísmo y del personalismo, que quieren ahogar nuestros sueños a cambio de más poder y más dinero personal para unos pocos y en cambio de más pobreza y marginación para la gran mayoría.

## ANEXO I

## PREAMBULO

Nos, los representantes del pueblo de la Nación Argentina, reunidos en Congreso General Constituyente, por voluntad y elección de las provincias que la componen, en cumplimiento de pactos preexistentes, con el objeto de constituir la unión nacional, afianzar la justicia, consolidar la paz interior, proveer a la defensa común, promover el bienestar general, y asegurar los beneficios de la libertad, para nosotros, para nuestra posteridad, y para todos los hombres del mundo que quieran habitar el suelo argentino; invocando la protección de Dios, fuente de toda razón y justicia, ordenamos, decretamos y establecemos esta Constitución para la Nación Argentina.

AFIRMACIONES Y OBJETIVOS  
NACIONALES PERMANENTES

— Afirmamos el respeto a la dignidad de la persona humana, y la necesidad de promover la solidaridad social.

— La cultura nacional será el marco adecuado para el desarrollo del proyecto argentino.

— La República Argentina es un país bicontinental y bioceánico.

— La Nación reivindica su plena soberanía sobre la superficie, espacio aéreo y subsuelo de todo su territorio continental, antártico y marítimo.

*Para ello su Estado nacional deberá:*

— Promover con los países vecinos, la fijación de objetivos comunes superadores de los conflictos limítrofes.

— Promover la integración territorial, demográfica y cultural de la Nación, y el desarrollo e inserción definitiva de la Patagonia argentina, afirmando su vocación austral.

— Propiciar la creación de la Confederación de Estados de América del Sur en orden a la concreción de la gran unidad iberoamericana.

— Reafirmar el federalismo y la integración regional, así como la explotación en común entre la Nación y las provincias, de los recursos naturales según las leyes y acuerdos que se establezcan a tal efecto, atendiendo los legítimos derechos de los superficiarios.

— Controlar la renta nacional, asegurando que se invierta sustancial y equitativamente entre las provincias y la Nación.

— Respetar la dignidad humana, garantizando la vida y su calidad desde la concepción y hasta su libre y completa realización, incluyendo los procesos de fecundación extracorporea y/o in vitro.

— Garantizar la educación de gestión pública y privada en todos sus niveles en el marco de la cultura nacional, proveyendo los recursos necesarios para tal fin, preservando el principio de igualdad de oportunidades.

— Asegurar la salud pública en un contexto de efectiva asistencia social.

— Promover la estricta preservación del medio ambiente y del equilibrio ecológico.

— Fomentar la investigación científica y el desarrollo de las tecnologías necesarias para el crecimiento nacional.

— Consolidar un verdadero equilibrio de los poderes del Estado, afianzando la independencia y aularquía funcional del Poder Judicial, único intérprete de esta Constitución y las leyes.

— Hasta tanto se logre el objetivo de la unión política continental, la política de defensa nacional deberá procurar el equilibrio del poder militar regional.

## PRIMERA PARTE

## Principios fundamentales

## CAPÍTULO I

*Forma de gobierno y declaraciones políticas*

Artículo 1º — La Nación Argentina adopta para su gobierno la forma representativa, republicana y federal, según lo establece la presente Constitución.

Art. 2º — El gobierno nacional sostiene el culto católico apostólico romano.

Art. 3º — Las autoridades que ejercen el gobierno federal, residen en la ciudad que se declare capital de la República por una ley especial del Congreso, previa cesión hecha por una o más Legislaturas provinciales, del territorio que haya de federalizarse.

Art. 4º — El gobierno federal provee a los gastos de la Nación con los fondos del Tesoro nacional, formado del producto de los derechos de exportación e importación, de la propia actividad económica que realice, de los servicios que preste, de la enajenación o locación de los bienes de dominio del Estado nacional de las demás contribuciones e impuestos que imponga el Congreso Nacional y de los empréstitos y operaciones de crédito que sancione el mismo Congreso para necesidades del desarrollo nacional.

Art. 5º — Cada provincia dictará para sí una Constitución bajo la forma representativa republicana, de acuerdo con los objetivos, principios, declaraciones y garantías de la Constitución Nacional y que asegure su administración general, su administración de justicia, su régimen municipal, la educación primaria y secundaria y la cooperación requerida por el gobierno federal a fin de hacer cumplir esta Constitución y las leyes de la Nación que en su consecuencia se dicten.

Cumplidas estas condiciones el gobierno federal garantizará a cada provincia el goce y ejercicio de sus instituciones.

Art. 6º — El gobierno federal intervendrá en el territorio de las provincias para garantizar la forma republicana de gobierno o repeler invasiones exteriores, y a requisición de sus autoridades constituidas a fin de sostenerlas o restablecerlas, si hubiesen sido depuestas por sedición o invasión de otra provincia. La intervención federal a una provincia, no podrá extenderse de un plazo que exceda los seis (6) meses.

Art. 7º — Los actos públicos y procedimientos judiciales de una provincia gozan de validez y entera fe en las demás; el Congreso puede por leyes generales determinar cuál será la forma probatoria de estos actos y procedimientos y los efectos legales que producirán.

Art. 8º — Los ciudadanos de cada provincia gozan de todos los derechos, privilegios e inmunidades inherentes al título de ciudadano en las demás. La extradición de los criminales es de obligación recíproca entre todas las provincias.

Art. 9º — En todo el territorio de la Nación no habrá más aduanas que las nacionales, en las cuales regirán las tarifas que sancione el Congreso.

Art. 10. — En el interior de la República es libre de derechos la circulación de los efectos de producción o fabricación nacional, así como la de los géneros y mercaderías de todas clases, despachadas de las aduanas exteriores.

Art. 11. — Los artículos de producción o fabricación nacional o extranjera, así como los ganados de toda especie, aves, cereales y riqueza ictícola, que pasen por territorio de una provincia a otra, estarán libres de los derechos de tránsito, estándolo también los vehículos, ferrocarriles, aeronaves, buques o animales en que se transporten y ningún otro derecho podrá imponérseles en adelante, cualquiera sea su denominación, por el hecho de transitar por el territorio.

Art. 12. — Los buques o aeronaves destinados de una provincia a otra no serán obligados a entrar, anclar, descender, amarrar ni pagar derechos por causa de tránsito.

Art. 13. — Podrán admitirse nuevas provincias en la Nación; pero no podrá erigirse una provincia en el territorio de otra u otras, ni de varias formar una sola, sin el consentimiento de las Legislaturas de las provincias interesadas y del Congreso.

Art. 14. — El pueblo no delibera ni gobierna, sino por medio de sus representantes y autoridades creadas por esta Constitución. Toda fuerza armada, de seguridad, policial o reunión de personas que se atribuya los derechos del pueblo y peticione en nombre de éste, comete delito de sedición.

Art. 15. — El gobierno federal fomentará la inmigración de los extranjeros que vengan al territorio argentino a labrar la tierra, instalar y mejorar las industrias e introducir y enseñar las ciencias y las artes.

Art. 16. — El Congreso promoverá la reforma de la actual legislación a fin de adaptarla a esta Constitución.

Art. 17. — El Estado no reconoce libertad para atacar contra las instituciones republicanas. Esta norma no

invalida el derecho individual de difundir las ideas dentro del terreno doctrinal, sometido únicamente a lo prescrito en las leyes.

El Estado no reconoce organizaciones nacionales o internacionales de cualquier fin, que sustenten principios opuestos a las libertades individuales reconocidas en esta Constitución o atentatorias al sistema republicano en que ésta se inspira. Quienes pertenezcan a cualquiera de las organizaciones aludidas no podrán desempeñar funciones públicas en ninguno de los poderes del Estado.

Quedan expresamente prohibidos la organización y el funcionamiento de las milicias, agrupaciones paramilitares o similares que no sean las del Estado, así como el uso público de uniformes, símbolos o distintivos de organizaciones cuyos fines prohíbe esta Constitución o las leyes de la Nación.

Art. 18. — La navegación de los ríos interiores de la Nación estará sujeta a las leyes y reglamentos que dicte el Congreso y las autoridades nacionales, en orden a la defensa nacional, la seguridad común o el bien general del Estado.

Art. 19. — El gobierno federal está obligado a afianzar sus relaciones de paz y comercio con las potencias extranjeras, por medio de tratados que estén en conformidad con los principios de derecho público establecidos en esta Constitución. Especial tratamiento merecerán las relaciones con los países sudamericanos en general y limítrofes en particular, con los cuales se fijarán objetivos comunes, superadores de conflictos tendientes a mejorar el entendimiento con los mismos y explotar posibilidades y recursos necesarios para la integración con el mundo y el desarrollo de dichos Estados.

Art. 20. — El Congreso no puede conceder al Ejecutivo nacional, ni las Legislaturas provinciales a los gobernadores de provincia, facultades extraordinarias, ni la suma del poder público, ni otorgarles sumisiones o supremacías por las que la vida, el honor o la fortuna de los argentinos queden a merced de gobiernos o persona alguna. Actos de esta naturaleza llevan consigo una nulidad insanable, y sujetarán a los que los formulen, consientan o firmen, a la responsabilidad y pena de los infames traidores a la patria.

Art. 21. — La Constitución puede reformarse en el todo o en cualquiera de sus partes. La necesidad de la reforma debe ser declarada por el Congreso con el voto afirmativo de las dos terceras partes del total de sus componentes, sólo se efectuará tal reforma por una convención convocada al efecto. Una ley especial establecerá penas y sanciones para quienes de cualquier manera preconicen, difundan o utilicen métodos o sistemas mediante los cuales, por el empleo de la violencia, se propongan suprimir o cambiar la Constitución o alguno de sus principios básicos, y a quienes organicen, constituyeren, dirigieren o formaren parte de una asociación o entidad que tenga como objeto visible u oculto alcanzar algunas de dichas finalidades.

Art. 22. — Esta Constitución, las leyes de la Nación que en su consecuencia se dicten, y los tratados con las potencias extranjeras aprobados por el Congreso

Nacional son la ley suprema de la Nación; y las autoridades de cada provincia están obligadas a conformarse a ella, no obstante cualquier disposición en contrario que contengan las leyes o Constituciones provinciales, salvo para la provincia de Buenos Aires, los tratados ratificados después del Pacto de 11 de Noviembre de 1859.

Art. 23. — El Congreso Nacional no dictará leyes que restrinjan la libertad de expresión y/o de imprenta o establezcan sobre ella jurisdicción federal.

Art. 24. — Las denominaciones adoptadas sucesivamente desde 1810 hasta el presente a saber: Provincias Unidas del Río de la Plata, República Argentina, Confederación Argentina, serán nombres oficiales indistintamente para la designación del gobierno y territorio de las provincias, empleándose las palabras "Nación Argentina" en la formación y sanción de las leyes.

Art. 25. — La Nación Argentina reafirma como territorio propio a los que ocupa actualmente y a los que reivindica, incluidas las islas Malvinas, Georgias, Sandwich, islas del Atlántico Sur, Sector Antártico hasta el Polo Sur, y el océano Atlántico hasta las 200 millas.

Art. 26. — Declárese reserva ecológica nacional a los parques nacionales, reservas de agua dulce, hielos continentales y áreas forestales de significación.

Art. 27. — Las fuerzas armadas son de la Nación. Constituyen el único instrumento militar de la defensa del interés nacional y su misión será únicamente la salvaguarda de la soberanía nacional.

## CAPÍTULO II

### *Derechos, deberes y garantías de la libertad individual*

Art. 28. — Todos los habitantes de la Nación gozan de los siguientes derechos conforme a las leyes que reglamenten su ejercicio, a saber: de trabajar y ejercer toda industria útil y lícita, de navegar y comerciar, de peticionar a las autoridades, de reunirse, de entrar, permanecer, transitar y salir del territorio argentino, de publicar sus ideas por la prensa sin censura previa, de usar y disponer de su propiedad, de asociarse con fines útiles, de profesar libremente su culto, de enseñar y aprender.

Art. 29. — En la Nación Argentina no hay esclavos. Los que de cualquier modo se introduzcan, quedan libres por el solo hecho de pisar el territorio de la República.

Art. 30. — La Nación Argentina reconoce la plenitud de los derechos civiles a todos sus habitantes; no admite diferencias raciales, religiosas, ni prerrogativas de sangre, de sexo, ni de nacimiento. No hay en ella fueros personales ni títulos de nobleza. Todos sus habitantes son iguales ante la ley, y admisibles en los empleos sin otra condición que la idoneidad. La igualdad y la equidad son las bases de los impuestos y de las cargas públicas.

Art. 31. — Ningún habitante de la Nación puede ser penado sin juicio previo fundado en la ley anterior al hecho del proceso, ni juzgado por comisiones especiales

o sacado de los jueces designados por la ley antes del hecho de la causa. Se aplicará siempre la ley penal más favorable al imputado aun con efecto retroactivo. Los militares y las personas que les están asimiladas estarán sometidos a la jurisdicción militar en los casos que establezca la ley. El mismo fuero será aplicable a las personas que incurran en delitos penados por el Código de Justicia Militar y sometidos por la propia ley a los tribunales castrenses. Nadie puede ser obligado a declarar contra sí mismo, ni arrestado, sino en virtud de orden escrita de autoridades competentes. Es inviolable la defensa en juicio de la persona y de los derechos. El domicilio es inviolable como también la correspondencia epistolar, las comunicaciones y los papeles privados, y una determinará en qué casos y con qué justificativos podrá procederse a su allanamiento y ocupación. Los jueces no podrán ampliar por analogía las incriminaciones legales ni interpretar extensivamente la ley en contra del imputado. En caso de duda, deberá estarse siempre a lo más favorable al procesado. Quedan abolidos para siempre la pena de muerte por causas políticas, toda especie de tormento y los azotes. Las cárceles serán sanas y limpias, y adecuadas para la reeducación social de los detenidos en ellas, y toda medida que, a pretexto de precaución conduzca a mortificarlos más allá de lo que la seguridad exija, hará responsable al juez o funcionario que lo autorice.

Todo habitante podrá interponer por sí o por intermedio de sus parientes o amigos recursos de hábeas corpus y amparo ante la autoridad judicial competente, para que se investiguen la causa y el procedimiento de cualquier restricción o amenaza a la libertad de su persona u otro derecho constitucional. El tribunal hará comparecer al recurrente, y, comprobada en forma sumaria la violación, hará cesar inmediatamente la restricción o la amenaza.

Art. 32. — Las acciones privadas de los hombres que de ningún modo ofendan al orden y a la moral pública, ni perjudiquen a un tercero, están sólo reservadas a Dios y exentas de la autoridad de los magistrados. Ningún habitante de la Nación será obligado a hacer lo que no manda la ley, ni privado de lo que ella no prohíbe. Ningún servicio personal es exigible, sino en virtud de ley o de sentencia fundada en ley.

Art. 33. — Los extranjeros que entren en el país sin violar las leyes gozan de todos los derechos civiles de los argentinos. Y podrán obtener la naturalización según lo determinen las leyes pertinentes.

Art. 34. — Todo ciudadano argentino está obligado a armarse en defensa de la patria y de esta Constitución, conforme a las leyes que al efecto dicte el Congreso y a los decretos del Ejecutivo nacional.

Nadie puede ejercer empleos y funciones públicas civiles o militares, sin previa adquisición de la nacionalidad argentina.

Art. 35. — La traición contra la Nación consistirá únicamente en tomar las armas contra ella, o en unirse a sus enemigos prestandoles ayuda y socorro.

El Congreso fijará por una ley especial la tipificación y la pena de este delito; pero ella no pasará de la

persona del delincuente, ni la infamia del reo se transmitirá a sus parientes de cualquier grado.

Art. 36. — En caso de conmoción interior o de ataque exterior que ponga en peligro el ejercicio de esta Constitución y de las autoridades creadas por ella, se declarará en estado de sitio la provincia o territorio en donde exista la perturbación del orden, quedando suspendidas allí las garantías constitucionales. Pero durante esta suspensión no podrá el presidente de la República condenar por sí ni aplicar penas. Su poder se limitará en tal caso, respecto de las personas, a arrestarlas o trasladarlas de un punto a otro de la Nación si no prefirieren salir fuera.

Art. 37. — Los derechos y garantías reconocidos por esta Constitución no podrán ser alterados por las leyes que reglamenten su ejercicio pero tampoco amparan a ningún habitante de la Nación en perjuicio, detrimento o menoscabo de otro. Los abusos de esos derechos que perjudiquen a la comunidad o que lleven a cualquier forma de explotación del hombre por el hombre, configuran delitos que están castigados por las leyes.

Art. 38. — Las declaraciones, derechos y garantías que enumera la Constitución, no serán entendidos como negación de otros derechos y garantías no enumerados pero que nacen del principio de la dignidad humana y de la forma republicana de gobierno.

### CAPÍTULO III

#### Derechos sociales

Art. 39. — Decláranse los siguientes derechos sociales que el Estado promoverá.

##### I. Del trabajador

Esta Constitución reivindica la dignidad del trabajo frente a los demás elementos de la producción. El Estado nacional deberá proteger la riqueza y el trabajo nacional frente a las actividades monopólicas y/o aquellas que perjudiquen o pongan en desventaja a la producción nacional. Dichas actividades serán penadas por la ley.

1. *Derecho a trabajar.* El trabajo es el medio indispensable para satisfacer las necesidades espirituales y materiales del individuo y de la comunidad, la causa de todas las conquistas de la civilización y el fundamento de la prosperidad general; de ahí que el derecho de trabajar debe ser protegido por la sociedad, considerándolo con la dignidad que merece y asegurando igualdad de oportunidad.

2. *Derecho a una retribución justa.* Siendo la riqueza, la renta y el interés del capital frutos exclusivos del trabajo humano, la comunidad debe organizar y reactivar las fuentes de producción en forma de posibilitar y garantizar al trabajador una retribución moral y material que satisfaga sus necesidades vitales y sea compensatoria del rendimiento obtenido y el esfuerzo realizado.

3. *Derecho a la capacitación.* El mejoramiento de la condición humana y la preeminencia de los valores del espíritu imponen la necesidad de propiciar la ele-

vación de la cultura y de la aptitud profesional, procurando que todas las inteligencias puedan orientarse hacia todas las direcciones de conocimientos, e incumbe a la sociedad estimular el esfuerzo individual proporcionando los medios para que, en igualdad de oportunidades, todo individuo pueda ejercitar el derecho a aprender y perfeccionarse.

4. *Derecho a condiciones dignas de trabajo.* La consideración debida al ser humano, la importancia que el trabajo reviste como función social y el respeto recíproco entre los factores concurrentes de la producción, consagran el derecho de los individuos a exigir condiciones dignas y equitativas para el desarrollo de su actividad. Asimismo se asegurará al trabajador: jornada limitada; descanso y vacaciones pagados; retribución justa; salario mínimo vital y móvil; igual remuneración por igual tarea; participación en las ganancias de las empresas, con control de la producción y colaboración en la dirección; protección contra el despido arbitrario; estabilidad del empleado público; organización sindical libre y democrática, reconocida por la simple inscripción en un registro especial.

Queda garantizado a los gremios: concertar convenios colectivos de trabajo; recurrir a la conciliación y al arbitraje; el derecho de huelga. Los representantes gremiales gozarán de las garantías necesarias para el cumplimiento de su gestión sindical y las relaciones con la estabilidad del empleo.

5. *Derecho a la preservación de la salud.* El cuidado de la salud física y moral de los individuos debe ser una preocupación primordial y constante de la sociedad a la que corresponde velar para que el régimen de trabajo reúna los requisitos adecuados de higiene y seguridad, no exceda las posibilidades normales del esfuerzo y posibilite la debida oportunidad de recuperación por el reposo.

6. *Derecho al bienestar.* El derecho de los trabajadores al bienestar, cuya expresión mínima se concreta en la posibilidad de disponer de vivienda, asistencia social, educación, indumentaria y alimentación adecuada de satisfacer sin angustias sus necesidades y las de su familia en forma que les permita trabajar con satisfacción, descansar libres de preocupaciones y gozar mesuradamente de expansiones espirituales y materiales, impone la necesidad social de elevar el nivel de vida y de trabajo con los recursos directos e indirectos que permita el desenvolvimiento económico.

7. *Derecho a la seguridad social.* El derecho de los individuos a ser amparados en los casos de disminución, suspensión o pérdida de su capacidad para el trabajo, promueve la obligación de la sociedad de tomar unilateralmente a su cargo las prestaciones correspondientes o de promover regímenes de ayuda mutua obligatoria destinados unos y otros, a cubrir o complementar las insuficiencias o ineptitudes propias de ciertos períodos de la vida o las que resulten de infortunios provenientes de riesgos eventuales. En especial, la ley establecerá el régimen previsional y el seguro social obligatorio, que estará a cargo de entidades nacionales o provinciales con autonomía financiera y económica, administrada por

los interesados con participación del Estado, sin que pueda existir superposición de aportes; jubilaciones y pensiones móviles.

8. *Derecho a la protección de su familia.* La protección de la familia responde a un natural designio del individuo, desde que en ella generan sus más elevados sentimientos afectivos y todo empeño tendiente a su bienestar debe ser estimulado y favorecido por la comunidad, como el medio más indicado de responder al mejoramiento del género humano y a la consolidación de principios espirituales y morales que constituyen la esencia de la convivencia social.

9. *Derecho al mejoramiento económico.* La capacidad productora y el empeño de superación hallan un natural incentivo en las posibilidades de mejoramiento económico, por lo que la sociedad debe apoyar y favorecer las iniciativas de los individuos tendientes a ese fin, y estimular la formación de utilización de capitales, en cuanto constituyan elementos activos de la producción y contribuyan a la prosperidad general.

10. *Derecho a la defensa de los intereses profesionales.* El derecho de agremiarse libremente y de participar en otras actividades lícitas tendientes a la defensa de los intereses profesionales, constituyen atribuciones esenciales de los trabajadores, que la sociedad debe respetar y proteger, asegurando su libre ejercicio y reprimiendo todo acto que pueda dificultarlo o impedirlo.

## II. De la familia

La familia, como núcleo primario y fundamental de la sociedad, será objeto de preferente protección por parte del Estado, el que reconoce sus derechos en lo que respecta a su constitución, defensa y cumplimiento de sus fines.

1. El Estado protege el matrimonio, garantiza la igualdad jurídica de los cónyuges y la patria potestad.
2. El Estado formará la unidad económica familiar, de conformidad con lo que una ley especial establezca.
3. El Estado garantiza el bien de familia conforme a lo que una ley especial determine.
4. La atención y asistencia de la madre y del niño gozarán de la especial y privilegiada consideración del Estado.

## III. De la ancianidad

1. *Derecho a la asistencia.* Todo anciano tiene derecho a su protección integral, por cuenta y cargo de su familia. En caso de desamparo corresponde al Estado proveer a dicha protección, ya sea en forma directa o por intermedio de los institutos y fundaciones creados, o que se crearen con ese fin, sin perjuicio de la subrogación del Estado o de dichos institutos, para demandar a los familiares remisos y solventes los aportes correspondientes.

2. *Derecho a la vivienda.* El derecho a un albergue higiénico, con un mínimo de comodidades hogareñas es inherente a la condición humana.

3. *Derecho a la alimentación.* La alimentación sana, y adecuada a la edad y estado físico de cada uno, debe ser contemplada en forma particular.

4. *Derecho al cuidado de la salud física.* El cuidado de la salud física de los ancianos ha de ser preocupación especialísima y permanente.

5. *Derecho al cuidado de la salud moral.* Debe asegurarse el libre ejercicio de las expansiones espirituales, concordes con la moral y el culto.

6. *Derecho al esparcimiento.* Ha de reconocerse a la ancianidad el derecho a gozar de un mínimo de esparcimiento.

7. *Derecho al trabajo.* Cuando el Estado y sus condiciones lo permitan se facilitará su ocupación.

8. *Derecho al respeto.* La ancianidad tiene derecho al respeto y consideración de sus semejantes.

## IV. De la educación y la cultura

La educación y la instrucción corresponden a la familia y a los establecimientos particulares y oficiales que colaboren con ella, conforme a lo que establezcan las leyes. Para ese fin, el Estado creará escuelas de primera enseñanza, secundarias, técnico-profesionales, universidades y academias asegurando la igualdad de oportunidades.

1. La enseñanza tenderá al desarrollo del vigor físico de los jóvenes, al perfeccionamiento de sus facultades espirituales o intelectuales y de sus potencias sociales, a su capacitación profesional, así como a la formación del carácter y el cultivo integral de todas las virtudes personales, familiares y cívicas.

2. La enseñanza primaria elemental y media es obligatoria y será gratuita en las escuelas del Estado. Se asegurará la salida laboral de los educandos.

3. La orientación vocacional de los jóvenes, concebida como un complemento de la acción de instruir y educar, es una función social que el Estado ampara y fomenta mediante instituciones que guíen a los jóvenes hacia las actividades para las que posean naturales aptitudes y capacidad, con el fin de que la adecuada elección profesional redunde en beneficio suyo y de la sociedad.

4. El Estado encomienda a las universidades la enseñanza en el grado superior, que prepare a la juventud para el cultivo de las ciencias al servicio de los fines espirituales y del engrandecimiento de la Nación y para el ejercicio de las profesiones y de las artes técnicas en función del bien de la colectividad. Las universidades tienen el derecho de gobernarse con autonomía, dentro de los límites establecidos por una ley especial que reglamentará su organización y funcionamiento.

5. El Estado protege y fomenta el desarrollo de las ciencias y de las bellas artes, cuyo ejercicio es libre, aunque ello no excluye los deberes sociales de los artistas y hombres de ciencia. Corresponde a las academias la docencia de la cultura y de las investigaciones científicas postuniversitarias, para cuya función tienen el

derecho de darse un ordenamiento autónomo dentro de los límites establecidos por una ley especial que las reglamente.

6. Los alumnos capaces y meritorios tienen el derecho de alcanzar los más altos grados de instrucción. El Estado asegura el ejercicio de este derecho mediante becas, asignaciones a las familias y otras providencias que se conferirán por concurso entre los alumnos de todas las escuelas.

7. Las riquezas artísticas o históricas, así como el paisaje natural cualquiera que sea su propietario, forman parte del patrimonio cultural de la Nación y estarán bajo la tutela del Estado.

El Estado organizará un registro de la riqueza artística o histórica que asegure su custodia y atienda a su conservación.

8. El Estado nacional dispondrá de los medios necesarios para que los alumnos caracterizados como superdotados, puedan desarrollar plenamente y sin limitaciones sus facultades intelectuales.

#### V. Derechos de los veteranos de guerra

1. *Derecho al reconocimiento y a la consideración.* Los veteranos de guerra, tendrán el derecho al reconocimiento de la sociedad argentina.

2. *Derecho a la dignidad.* El Estado nacional procurará los instrumentos pertinentes a los efectos de posibilitar a los veteranos de guerra el acceso a la educación, a un trabajo y a una vivienda digna.

#### VI. Derechos de la niñez

1. *Derecho a la vida.* El Estado nacional garantizará la vida, y su calidad, desde su concepción y hasta su libre y completa realización.

2. *Derecho a la asistencia.* Todo niño tiene derecho a su protección integral por cuenta y cargo de su familia. En caso de desamparo, corresponde al Estado proveer dicha protección.

3. *Derecho a la educación y al deporte.* El Estado debe asegurar la posibilidad de que la niñez acceda a la educación, el deporte y el sano esparcimiento.

4. *Derecho al amor, a la vivienda y a la salud.* El Estado nacional cuidará que la niñez en desamparo pueda disfrutar de un hogar y los consiguientes derechos, de una vivienda digna y adecuadas condiciones sanitarias.

#### VII. Derechos de los aborígenes

1. *Derecho al ejercicio pleno de la nacionalidad argentina por antonomasia.* Los aborígenes son ciudadanos argentinos y como tales gozan de todos los derechos y deberes que tal condición implica.

2. *Derecho a la consideración y el respeto de sus tradiciones.* La sociedad argentina le debe a los aborígenes consideración y respeto, lo que deberá traducirse en medidas y facilidades concretas para una mejor inserción en la misma dentro del respeto de sus tradiciones.

#### VIII. Derechos de la juventud

1. *Derecho a la educación y a la capacidad.* Todo joven tiene pleno derecho a su educación, capacitación y pleno desarrollo de todas sus condiciones y facultades. La condición económica del mismo no podrá ser obstáculo para dicho desarrollo.

2. *Derecho al deporte.* La juventud tiene derecho a su sana recreación y a la práctica activa de los deportes. El Estado nacional velará para que dicho derecho se cumpla en la medida que el ejercicio del mismo apartará a nuestra juventud de prácticas delictivas y de adicciones que conspiran contra su sano crecimiento y desarrollo.

3. *Derecho a la salud.* El Estado nacional deberá posibilitar la correspondiente asistencia sanitaria a los jóvenes que no cuenten con los recursos necesarios.

4. *Derecho a la salida laboral.* El Estado nacional velará para que nuestros jóvenes se inserten, según su grado de capacitación, dentro de la población económicamente activa.

#### IX. Derechos de los discapacitados

1. *Derecho a un trabajo digno.* El Estado nacional velará para que todo discapacitado acceda a un trabajo digno, dentro de sus posibilidades físicas y psíquicas.

2. *Derecho a la educación.* Se asegurará a los discapacitados el acceso a los niveles de educación adecuados a sus condiciones.

3. *Derecho a la asistencia médica.* El Estado nacional deberá posibilitar la correspondiente asistencia médica a los discapacitados.

4. *Derecho a la consideración y al respeto.* Esta Constitución prohíbe expresamente la segregación de las personas por su condición de discapacitados. A ellos la sociedad argentina les debe consideración y respeto, lo que deberá traducirse en medidas y facilidades concretas para una mejor inserción en la misma.

#### CAPÍTULO IV

##### *La función social de la propiedad, el capital y la actividad económica*

Art. 40. — La propiedad privada tiene función social y, en consecuencia, estará sometida a las obligaciones que establezca la ley con fines de bien común. La expropiación por causa de utilidad pública o interés general debe ser calificada por ley y previamente indemnizada. Sólo el Congreso impone las contribuciones que se expresan en el artículo 42. Todo autor o inventor es propietario exclusivo de su obra, invención o descubrimiento por el término que le acuerde la ley. La confiscación de bienes queda abolida para siempre de la legislación argentina.

Ningún cuerpo armado puede hacer requisiciones ni exigir auxilios de ninguna especie en tiempo de paz.

Art. 41. — El capital debe estar al servicio de la economía nacional y tener como principal objeto el

desarrollo. Sus diversas formas de explotación no pueden contrariar los fines de beneficio común del pueblo argentino.

Art. 42. — La organización de la riqueza y su explotación; tienen por fin el bienestar del pueblo, dentro de un orden económico conforme a los principios de la justicia social. El Estado, mediante una ley, podrá intervenir en la economía, en salvaguardia de los intereses generales y dentro de los límites fijados por los derechos fundamentales asegurados en esta Constitución. Toda actividad económica se organizará conforme a la libre iniciativa privada, siempre que no tenga por fin ostensible o encubierto, dominar monopólicamente los mercados nacionales, eliminar la competencia o aumentar usurariamente los beneficios.

Los minerales críticos, las caídas de agua, los yacimientos de petróleo, de carbón y de gas, y las demás fuentes naturales de energía, con excepción de los vegetales, son propiedades imprescriptibles e inalienables de la Nación y las provincias. El Estado nacional deberá establecer por ley del Congreso los correspondientes marcos regulatorios de los servicios públicos en manos de capitales privados.

## SEGUNDA PARTE

### *Autoridades de la Nación*

#### TÍTULO PRIMERO

##### *Gobierno federal*

#### SECCIÓN PRIMERA

##### *Del Poder Legislativo*

Art. 43. — Un Congreso compuesto de dos Cámaras, una de Diputados de la Nación y otra de Senadores de las provincias y de la Capital, será investido del Poder Legislativo de la Nación.

#### CAPÍTULO I

##### *De la Cámara de Diputados*

Art. 44. — La Cámara de Diputados se compondrá de representantes elegidos directamente por el pueblo de las provincias y de la Capital, que se consideran a este fin como distritos electorales de un solo Estado, siendo el sistema de elección por representación proporcional. Su número será proporcional a la cantidad de población de cada distrito electoral, sin perjuicio de que ninguno de éstos tendrá una representación inferior a cinco (5) diputados.

Art. 45. — Para ser diputado se requiere haber cumplido la edad de 25 años; tener 7 años de ciudadanía en ejercicio y ser natural de la provincia que lo elija, o con 5 años de residencia inmediata en ella. Tales requisitos deben cumplirse al momento de inscribirse como candidato para la respectiva elección.

Art. 46. — Los diputados durarán en su representación cuatro años, y son reelegibles. La Cámara se renovará por mitad cada dos años. Para ese efecto los

nombrados para la primera legislatura, luego que se reúnan, sortearán los que deban cesar en el primer período.

Art. 47. — En caso de vacante, completará el período correspondiente aquel candidato no electo que continuará en el orden de lista de quien dejó tal vacancia, correspondiente a la elección respectiva.

Art. 48. — Sólo la Cámara de Diputados ejerce el derecho de acusar ante el Senado al presidente, vicepresidente, sus ministros y a los miembros de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, en las causas de responsabilidad que se intenten contra ellos, por mal desempeño o por delito en el ejercicio de sus funciones; o por crímenes comunes, después de haber conocido en ellos y declarado hacer lugar a la formación de causa por mayoría de dos terceras partes de sus miembros presentes.

#### CAPÍTULO II

##### *Del Senado*

Art. 49. — El Senado se compondrá de 2 senadores de cada provincia y dos de la Capital Federal elegidos en forma directa por el pueblo de cada una de ellas.

Art. 50. — Son requisitos para ser elegido senador: tener treinta años de edad; haber sido diez años ciudadano de la Nación; ser natural de la provincia que represente o con cuatro años de residencia inmediata en ella. Tales requisitos deben ser cumplidos al momento de inscribirse como candidato a la respectiva elección.

Art. 51. — Los senadores duran cuatro años en el ejercicio de su mandato y son reelegibles. El Senado se renovará por mitades cada dos años, decidiéndose por la suerte quienes deban cesar en el primer bienio.

Art. 52. — El vicepresidente de la Nación será presidente del Senado; pero no tendrá voto sino en el caso que haya empate en la votación.

Art. 53. — El Senado nombrará un presidente provisorio que lo presida en caso de ausencia del vicepresidente, o cuando éste ejerce las funciones del presidente de la Nación.

Art. 54. — Al Senado corresponde juzgar en juicio público a los acusados por la Cámara de Diputados, debiendo sus miembros prestar juramento para este acto. Cuando el acusado sea el presidente de la Nación, el Senado será presidido por el presidente de la Corte Suprema. Ninguno será declarado culpable sino a mayoría de los dos tercios de los miembros presentes.

Art. 55. — Su fallo no tendrá más efecto que destituir al acusado, y aun declararle incapaz de ocupar ningún empleo de honor, de confianza o a sueldo en la Nación. Pero la parte condenada quedará, no obstante, sujeta a acusación, juicio y castigo conforme a las leyes ante los tribunales ordinarios.

Art. 56. — Corresponde también al Senado autorizar al presidente de la Nación para que declare el estado de sitio, en uno o varios puntos de la República en caso de ataque exterior.



Art. 57. — En caso de vacante, completará el período correspondiente aquel candidato no electo que continuara en el orden de lista de quien dejó tal vacante, correspondiente a la elección respectiva.

### CAPÍTULO III

#### *Disposiciones comunes a ambas Cámaras*

Art. 58. — Ambas Cámaras se reunirán en sesiones ordinarias todos los años desde el primero de marzo hasta el treinta de noviembre. Pueden también ser convocadas extraordinariamente por el presidente de la Nación o prorrogadas sus sesiones. También pueden autoconvocarse con un tercio al menos del total de sus miembros.

Art. 59. — Cada Cámara es juez de las elecciones, derechos y títulos de sus miembros en cuanto a su validez. Ninguna de ellas entrará en sesión sin la mayoría absoluta de sus miembros, pero un número menor podrá compeler a los miembros ausentes a que concurren a las sesiones, en los términos y bajo las penas que cada Cámara establecerá.

Art. 60. — Ambas Cámaras empiezan y concluyen sus sesiones simultáneamente. Ninguna de ellas, mientras se hallen reunidas, podrá suspender sus sesiones más de tres días, sin el consentimiento de la otra.

Art. 61. — Cada Cámara hará su reglamento, y podrá, con dos tercios de votos del total de sus miembros, corregir a cualquiera de sus miembros por desorden de conducta en el ejercicio de sus funciones, o removerlo por inhabilidad física o moral sobreviniente a su incorporación, y hasta excluirlo de su seno; pero bastará la mayoría de uno sobre la mitad de los presentes para decidir en las renunciaciones que voluntariamente hicieren de sus cargos.

Art. 62. — Los senadores y diputados prestarán, en el acto de su incorporación, juramento de desempeñar debidamente el cargo, y de obrar en todo en conformidad a lo que prescribe esta Constitución.

Art. 63. — Ninguno de los miembros del Congreso puede ser acusado, interrogado judicialmente, ni molestado por las opiniones o discursos que emita en el desempeño de su mandato de legislador.

Art. 64. — Ningún senador o diputado, desde el día de su elección hasta el de su cese, puede ser arrestado; excepto el caso de ser sorprendido in fraganti en la ejecución de algún delito intencional y grave; de lo que se dará cuenta a la Cámara respectiva con la información sumaria del hecho.

Art. 65. — Cuando se forme querrela por escrito ante las justicias ordinarias contra cualquier senador o diputado examinado el mérito del sumario en juicio público, podrá cada Cámara, con dos tercios de votos de los presentes suspender sus funciones al acusado y ponerlo a disposición del juez competente para su juzgamiento.

Art. 66. — Cada una de las Cámaras con mayoría simple de los votos de los presentes puede solicitar al Poder Ejecutivo los informes que estime conveniente respecto a las cuestiones de competencia de dichas Cámaras.

Art. 67. — Ningún miembro del Congreso podrá recibir empleo o comisión del Poder Ejecutivo, sin previo

consentimiento de la Cámara respectiva, excepto los empleos de escuela.

Art. 68. — Los gobernadores de provincia no pueden ser miembros del Congreso.

Art. 69. — Los servicios de los senadores y los diputados son remunerados por el Tesoro de la Nación, con una dotación que señalará la ley.

### CAPÍTULO IV

#### *Atribuciones del Congreso*

Art. 70. — Corresponde al Congreso:

1. Legislar sobre las aduanas exteriores y establecer los derechos de importación, y exportación.
  2. Legislar en materia de impuestos indirectos y excepcionalmente directos, por tiempo limitado no renovable y siempre que la defensa, seguridad común o el bien general lo exija.
  3. Contraer empréstitos sobre el crédito de la Nación que atiendan las necesidades del desarrollo nacional.
  4. Disponer del uso y de la enajenación de las tierras de propiedad nacional.
  5. Crear y suprimir bancos oficiales y legislar sobre el régimen bancario, crédito y emisión de billetes en todo el territorio de la Nación. En ningún caso los organismos correspondientes podrán ser entidades mixtas o particulares.
  6. Arreglar el pago de la deuda interior y exterior de la Nación.
  7. Fijará en porcentaje de producto bruto interno, la inversión a realizar en educación, cultura, ciencia y tecnología, salud, acción social, defensa nacional, inversión pública y el pago del servicio y amortización de la deuda externa, a todo lo cual deberá ajustarse el presupuesto nacional.
- En orden a lo anterior fijará anualmente, a propuesta del Poder Ejecutivo el presupuesto del gasto de la Nación, aprobando o desechando asimismo la cuenta de inversión.
8. Acordar subsidios del Tesoro nacional con fines específicos y concretos, previamente determinados y evaluados a las provincias cuyas rentas no alcancen, según sus presupuestos, a cubrir sus gastos ordinarios o inversiones.
  9. Reglamentar la navegación de los ríos, habilitar los puertos que considere convenientes y crear y suprimir aduanas.
  10. Adoptar un sistema uniforme de pesas y medidas para toda la Nación.
  11. Dictar los códigos Civil, Comercial, Penal, de Minería, del Trabajo y Seguridad Social, Aeronáutico y Espacial y Marítimo, sin que tales códigos alteren las jurisdicciones locales, correspondiendo su aplicación a los tribunales federales o provinciales, según que las cosas o las personas cayeren bajo sus respectivas jurisdicciones; y especialmente leyes generales para toda

la Nación sobre naturalización y ciudadanía, con sujeción al principio de la ciudadanía natural; así como sobre quiebras, falsificación de la moneda corriente y documentos públicos del Estado.

12. Reglar el comercio aéreo, marítimo y terrestre con las naciones extranjeras, y de las provincias entre sí.

13. Ejercer una legislación exclusiva sobre los servicios públicos de propiedad de la Nación, o explotados por los órganos industriales del Estado nacional o que ligen la Capital Federal o un territorio federal con una provincia o dos provinciales entre sí, o un punto cualquiera del territorio de la Nación con un Estado extranjero.

14. Arreglar definitivamente los límites del territorio de la Nación, fijar los de las provincias, crear otras nuevas y determinar por una legislación especial la organización, administración y gobierno, que deben tener los territorios nacionales que queden fuera de los límites que se asignen a las provincias y establecer el régimen de las aguas de los ríos interprovinciales y sus afluentes.

15. Proveer a la seguridad de las fronteras, a la integración de los aborígenes existentes y su definitiva inserción en los valores de la cultura nacional y la moral cristiana.

16. Proveer lo conducente a la prosperidad del país, a la higiene, moralidad, salud pública y asistencia social, el adelanto y bienestar de todas las provincias y al progreso de la ciencia, organizando la instrucción general y universitaria; promover la industria, la inmigración, la construcción de ferrocarriles y canales navegables y el establecimiento de otros medios de transporte aéreo y terrestre; la colonización de tierras de propiedad nacional y de las provenientes de la extinción de latifundios, procurando el desarrollo de la pequeña propiedad agrícola en explotación y la creación de nuevos centros poblados con las tierras, aguas y servicios públicos que sean necesarios para asegurar la salud y el bienestar social de sus habitantes, la introducción y establecimiento de nuevas industrias, la importación de capitales extranjeros y la explotación de los ríos interiores, por leyes protectoras de estos fines y por concesiones temporales de franquicias y recompensas de estímulo.

17. Establecer tribunales inferiores a la Corte Suprema de Justicia; crear y suprimir empleos, fijar sus atribuciones, dar pensiones, decretar honores y conceder amnistías generales.

18. Admitir o desechar, reunidas ambas Cámaras en asamblea, los motivos de dimisión del presidente o vicepresidente de la República; y declarar el caso de proceder a una nueva elección.

19. Aprobar o desechar los tratados concluidos con las demás naciones.

20. Admitir en el territorio de la Nación otras órdenes religiosas a más de las existentes.

21. Autorizar al Poder Ejecutivo para declarar la guerra o hacer la paz.

22. Autorizar represalias y establecer reglamentos para las presas.

23. Fijar las fuerzas militares de aire, mar y tierra, en tiempo de paz y de guerra. Formar reglamentos y ordenanzas para el gobierno de tales fuerzas.

24. Permitir la introducción de fuerzas extranjeras en el territorio de la Nación y la salida de las fuerzas nacionales fuera de él; excepto cuando tengan como propósito razones de cortesía internacional. En este caso bastará la autorización del Poder Ejecutivo.

25. Declarar en estado de sitio uno o varios puntos de la Nación en caso de conmoción interior, y aprobar o suspender el estado de sitio declarado durante su receso, por el Poder Ejecutivo.

26. Ejercer una legislación exclusiva sobre todo el territorio de la Capital de la Nación y en los demás lugares adquiridos por compra o cesión, en cualquiera de las provincias, para establecer fortalezas, arsenales, aeródromos, almacenes u otros establecimientos de servicios públicos o de utilidad nacional.

27. Hacer todas las leyes y reglamentos que sean convenientes para poner en ejercicio los poderes antecedentes, y todos los otros concedidos por la presente Constitución al gobierno de la Nación Argentina.

28. Aprobar anualmente el presupuesto de gastos y la cuenta de inversiones.

29. Dictar la ley para la elección de presidente, vicepresidente, senadores y diputados.

30. El Congreso Nacional proveerá a lo conducente para efectuar al control previo, concomitante y posterior de los actos de gobierno del Poder Ejecutivo.

31. Tratará dentro de los sesenta días de promulgados los decretos de necesidad y urgencia dictados por el Poder Ejecutivo nacional.

## CAPÍTULO V

### *De la formación y sanción de las leyes*

Art. 71. — Las leyes pueden tener principio en cualquiera de las Cámaras del Congreso, por proyectos presentados por sus miembros o por el Poder Ejecutivo.

A la Cámara de Diputados corresponde exclusivamente el iniciativa de las leyes sobre contribuciones y reclutamiento de tropas y asignaciones de los recursos destinados a la educación y a la administración de justicia.

Art. 72. — Aprobado un proyecto de ley por la Cámara de su origen, pasa para su discusión a la otra

Cámara. Aprobado por ambas, pasa al Poder Ejecutivo de la Nación para su examen; y si también obtiene su aprobación, lo promulga como ley.

Art. 73. — Se reputa promulgado por el Poder Ejecutivo todo proyecto no devuelto en el término de 20 días hábiles.

Art. 74. — Ningún proyecto de ley, desechado totalmente por una de las Cámaras, podrá repetirse en las sesiones de aquel año. Pero si sólo fuese adicionado o corregido por la Cámara revisora, volverá a la de su origen; y si en ésta se aprobasen las adiciones o correcciones por mayoría absoluta de los miembros presentes, pasará al Poder Ejecutivo de la Nación. Si las adiciones o correcciones fueran rechazadas, volverá por segunda vez el proyecto a la Cámara revisora, y si aquí fueren nuevamente sancionadas por una mayoría de las dos terceras partes de sus miembros presentes, pasará el proyecto a la otra Cámara, y no se entenderá que ésta reprueba dichas adiciones o correcciones si no concurre para ello el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes.

Art. 75. — Desechado totalmente un proyecto por el Poder Ejecutivo, vuelve con sus objeciones a la Cámara de origen; ésta lo discute de nuevo, y si lo confirma por mayoría de dos tercios de votos de los presentes, pasa otra vez a la Cámara de revisión. Si ambas Cámaras lo sancionan por igual mayoría, el proyecto es ley y pasa al Poder Ejecutivo para su promulgación.

Si el proyecto es desechado sólo en parte por el Poder Ejecutivo, vuelve únicamente la parte desechada con sus objeciones, procediéndose en igual forma que cuando el veto es total. Las votaciones de ambas Cámaras serán en uno y otro caso nominales, por sí o por no; y tanto los nombres y fundamentos de los sufragantes, cuanto las objeciones del Poder Ejecutivo, se publicarán inmediatamente por la prensa. Si las Cámaras difieren sobre las objeciones, el proyecto no podrá repetirse en las sesiones de aquel año.

Art. 76. — En la sanción de las leyes se usará de esta fórmula:

El Senado y Cámara de Diputados de la Nación Argentina, reunidos en Congreso, sancionan con fuerza de ley.

## SECCIÓN SEGUNDA

### Del Poder Ejecutivo

#### CAPÍTULO I

##### De su naturaleza y duración

Art. 77. — El Poder Ejecutivo de la Nación será desempeñado por un ciudadano con el título de "presidente de la Nación Argentina".

Art. 78. — En caso de enfermedad, ausencia del país, muerte, dimisión o inhabilidad del presidente y vicepresidente de la Nación, el Congreso determinará qué funcionario público ha de desempeñar la Presidencia hasta que haya cesado la causa de la inhabilidad o un nuevo presidente sea electo.

Art. 79. — Para ser elegido presidente o vicepresidente de la Nación se requiere haber nacido en el territorio argentino, pertenecer a la comunión católica apostólica romana, y demás calidades exigidas para ser senador.

Art. 80. — El presidente y el vicepresidente durarán en sus mandatos cuatro años; pudiendo ser reelegidos por un nuevo periodo exclusivamente. La facultad de ser reelecto comenzará a regir a partir del periodo inmediato posterior a la sanción de esta reforma constitucional, por lo tanto no alcanzará al presidente que se encuentra actualmente en funciones.

Art. 81. — El presidente de la Nación cesa en el poder el día mismo en que expira su periodo de cuatro años; sin que evento alguno que lo haya interrumpido, pueda ser motivo de que se le complete más tarde.

Art. 82. — El presidente y el vicepresidente disfrutará de un sueldo pagado por el Tesoro de la Nación. Durante el mismo periodo no podrán ejercer otro empleo público ni privado, ni percibir ningún otro emolumento de la Nación, ni de provincia alguna.

Art. 83. — Al tomar posesión de su cargo, el presidente y vicepresidente prestarán juramento en manos del presidente del Senado, estando reunido el Congreso, en los términos siguientes:

Yo, NN, juro por Dios Nuestro Señor y estos Santos Evangelios desempeñar con lealtad y patriotismo el cargo de presidente (o vicepresidente) de la Nación Argentina. Si así no lo hiciere, Dios y la Patria me lo demanden.

#### CAPÍTULO II

##### De la forma y tiempo de la elección del presidente, vicepresidente de la Nación y del intendente de la Capital Federal

Art. 84. — El presidente y el vicepresidente de la Nación serán elegidos directamente por el pueblo y a simple pluralidad de sufragios, formando con este fin las provincias, Capital Federal y territorios nacionales un distrito único. La elección deberá efectuarse tres meses antes de terminar el periodo del presidente en ejercicio. El escrutinio se realizará por el o los organismos que establezca la ley.

Art. 85. — Establécese la elección popular del intendente de la Capital Federal por el sistema de voto directo. El cargo será desempeñado por un argentino nativo que ejercerá el Departamento Ejecutivo en el ámbito local, deberá tener 5 años de residencia en jurisdicción de la Capital Federal, y las demás calidades exigidas para ser diputado.

#### CAPÍTULO III

##### Atribuciones del Poder Ejecutivo

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

1. Es el jefe supremo de la Nación y tiene a su cargo la administración general del país.

2. Expide las instrucciones y reglamentos que sean necesarios para la ejecución de las leyes de la Nación, cuidando de no alterar su espíritu con excepciones reglamentarias, debiendo expedirse dentro de los 90 días de recibida la norma. Su omisión exigirá la remisión automática a la Cámara de origen para que se proceda a la reglamentación respectiva. Las leyes en forma de decretos de necesidad y urgencia sancionadas por el Poder Ejecutivo sólo podrán atender al concreto aseguramiento de la paz interior y el orden social cuyo tratamiento resulte impostergable y a condición de ser sometidos a la perentoria ratificación por parte del Congreso, quien se expedirá dentro de los sesenta días de promulgadas. No pueden ser parte del contenido de los reglamentos de necesidad y urgencia asuntos que versen sobre la materia penal, tributaria, impositiva y electoral.
3. Participa en la formación de las leyes con arreglo a la Constitución, las sanciona y las promulga.
4. Puede indultar o conmutar las penas por delitos sujetos a la jurisdicción federal, previo informe del tribunal correspondiente y con la aprobación por mayoría simple de ambas Cámaras.
5. Concede jubilaciones, retiros, licencias y goce de montepíos conforme a las leyes de la Nación.
6. Nombra y remueve los embajadores y ministros plenipotenciarios con acuerdo del Senado; y por sí solo nombra y remueve los ministros del despacho, los oficiales de sus secretarías, los agentes consulares y demás empleados de la administración, cuyo nombramiento no está reglado de otra manera por esta Constitución.
7. Convoca e inaugura las sesiones del Congreso, reunidas al efecto ambas Cámaras, para el 19 de marzo de cada año; da cuenta en esta ocasión al Congreso del estado de la Nación, de las reformas prometidas por la Constitución, y recomienda a su consideración las medidas que juzgue necesarias y convenientes.
8. Prorroga las sesiones ordinarias del Congreso, o lo convoca a sesiones extraordinarias cuando un grave interés de orden o de progreso lo requiera, y convoca al Senado en el caso del artículo 55.
9. Hace recaudar las rentas de la Nación y decreta su inversión con arreglo a la ley o presupuesto de gastos nacionales; hace sellar moneda, fija su valor y el de las extranjeras.
10. Concluye y firma tratados de paz, de comercio, de navegación, de alianza, de límites y de neutralidad, concordatos y otras negociaciones requeridas para el mantenimiento de buenas relaciones con potencias extranjeras y recibe representantes extranjeros y admite sus cónsules.
11. Es comandante en jefe de las fuerzas armadas de la Nación.
12. Provee los empleos militares de la Nación: con acuerdo del Senado; en la concesión de los empleos obrados de oficiales superiores de las fuerzas armadas; y por sí solo, en el campo de batalla.
13. Dispone de las fuerzas armadas y corre con su organización y distribución según las necesidades de la Nación.
14. Declara la guerra con autorización y aprobación del Congreso.
15. Declara en estado de sitio uno o varios puntos de la Nación en caso de ataque exterior y por un término limitado, con acuerdo del Senado. En este caso de conmoción interior, sólo tiene esta facultad cuando el Congreso está en receso, porque es atribución que corresponde a este cuerpo.
16. Puede pedir a los jefes de todos los ramos y departamentos de la administración, y por su conducta, a los demás empleados los informes que crea convenientes, y ellos son obligados a darlos.
17. No puede ausentarse del territorio de la Nación sino con permiso del Congreso. En el receso de éste, sólo podrá hacerlo sin licencia por graves objetos de servicio público.
18. El presidente tendrá facultad para llenar las vacantes de los empleos que requieran acuerdo del Senado, y que ocurran, durante su receso, por medio de nombramiento, que deberán ser considerados dentro de los sesenta días de iniciado el período ordinario de sesiones inmediatamente posterior.
19. Provee lo conducente al ordenamiento y régimen de los servicios públicos a que se refiere el inciso 13, artículo 70.

## CAPÍTULO IV

*De los ministros del Poder Ejecutivo*

Art. 87. — El despacho de los negocios de la Nación estará a cargo de ministros secretarios de Estado, que no podrán exceder de ocho, quienes refrendarán y legalizarán los actos del Presidente de la Nación por medio de su firma, sin la cual carecen de eficacia. Por una ley de la Nación, y a propuesta del Poder Ejecutivo, se determinará la denominación y los ramos de los ministerios, así como la coordinación de los respectivos despachos.

Para ser ministro se requieren las mismas condiciones que para ser diputado, y ser argentino nativo. Gozarán de sus servicios de un sueldo establecido por la ley.

Art. 88. — Cada ministro es responsable civil y penalmente de los actos que legaliza y solidariamente de los que acuerda con sus colegas.

Art. 89. — Los ministros no pueden por sí solos, en ningún caso, tomar resoluciones, a excepción en lo concerniente al régimen económico y administrativo de sus respectivos departamentos.

Art. 90. — No pueden ser senadores ni diputados, ni ocupar ningún cargo público, privado durante el ejercicio de su mandato.

Art. 91. — El presidente de la Nación y sus ministros tienen la facultad de concurrir a las sesiones conjuntas o separadas de las Cámaras de Senadores y Diputados, informar ante ellas y tomar parte de los debates, sin voto.

Art. 92. — Los altos funcionarios y los legisladores serán sometidos al término de su mandato, a un tribunal de responsabilidad con inversión de la carga de la prueba a los fines que justifiquen el incremento de su patrimonio y rindan cuentas de su gestión.

### SECCIÓN TERCERA

#### Del Poder Judicial

#### CAPÍTULO I

##### De su naturaleza y duración

Art. 93. — El Poder Judicial de la Nación será independiente y gozará de autarquía funcional y económica constituyéndose en el único intérprete final de la Constitución y las leyes. Dicho poder será ejercido por una Corte Suprema de Justicia y por los demás tribunales inferiores que el Congreso estableciere en el territorio de la Nación. Los jueces de la Corte Suprema de Justicia de la Nación y el procurador general de la Nación serán designados por el Poder Ejecutivo con el acuerdo del Senado.

Art. 94. — En ningún caso el presidente de la Nación puede ejercer funciones judiciales, arrogarse el conocimiento de causas pendientes o restablecer las fenecidas.

Art. 95. — Los jueces de la Corte Suprema de Justicia y de los tribunales inferiores de la Nación son inamovibles, y conservarán sus empleos mientras dure su buena conducta. Recibirán por sus servicios una compensación que determinará la ley y que no podrá ser disminuida, en manera alguna, mientras permanezcan en sus funciones. Los jueces de los tribunales inferiores serán juzgados y removidos en la forma que determine una ley especial.

Los miembros de la Corte Suprema de Justicia serán removidos por el sistema del juicio político y por un jurado de enjuiciamiento los jueces de los tribunales inferiores y los miembros del ministerio público; a través del procedimiento que una ley especial del Congreso determinará.

Art. 96. — Créase el Consejo de la Magistratura que será conformado por jueces, legisladores representantes de los colegios de abogados y otros miembros de la actividad forense y académica, el que tendrá a su cargo el nombramiento de los miembros de tribunales inferiores y de los miembros del ministerio público conforme a una ley especial a cuyo efecto se dicte.

Art. 97. — Para ser ministro de la Corte Suprema de Justicia se requiere ser argentino nativo, abogado graduado en universidad nacional, con diez años de ejercicio y treinta años de edad.

Art. 98. — Los jueces de la Corte Suprema de Justicia, al tomar posesión de sus cargos, prestarán juramento ante el presidente de ésta de desempeñar sus obligaciones, administrando justicia bien y legalmente, y de conformidad con lo que prescribe la Constitución.

Art. 99. — La Corte Suprema de Justicia, dictará su reglamento interno y económico, y nombrará sus empleados. Ejercerá superintendencia sobre los jueces y tribunales que integran la justicia de la Nación.

En la Capital de la República todos los tribunales tienen el mismo carácter nacional.

### CAPÍTULO II

#### Atribuciones del Poder Judicial

Art. 100. — Corresponde a la Corte Suprema de Justicia y a los tribunales inferiores de la Nación, el conocimiento y decisión de todas las causas que versen sobre puntos regidos por la Constitución; por las leyes de la Nación, con la reserva hecha en el inciso 11 del artículo 70, y por los tratados con naciones extranjeras; de las causas concernientes a embajadores, ministros plenipotenciarios y cónsules extranjeros, de las de almirantazgo y jurisdicción marítima y aeronáutica; de los asuntos en que la Nación sea parte; de las causas que se substancien en la Capital Federal y en lugares regidos por la legislación del Congreso; de las que se susciten entre dos o más provincias; entre una provincia y los vecinos de otra; y entre la Nación o una provincia o sus vecinos con un Estado extranjero.

Art. 101. — La Corte Suprema de Justicia conocerá originaria y exclusivamente en las causas que se susciten entre la Nación o una provincia o sus vecinos con un Estado extranjero; en las causas concernientes a embajadores, ministros plenipotenciarios o cónsules extranjeros y asimismo originaria y exclusivamente en las causas entre la Nación y una o más provincias o de éstas entre sí. Ello sin perjuicio de las facultades reservadas a los tribunales superiores de cada provincia.

### CAPÍTULO III

#### Organos de control

Art. 102. — Créanse los siguientes órganos de consulta y control:

- Tribunal Permanente de Responsabilidad de los Funcionarios Públicos y Legisladores;
- Consejo de Contralor de la Hacienda Pública y de la Deuda Pública (interna y externa);
- Consejo Económico y Social, elegido por los interesados entre los representantes de la cultura, la producción y el trabajo;
- Tribunal de Cuentas de la Nación;
- Fiscalía Nacional de Investigación Administrativa.

El funcionamiento de estos órganos será regulado por las respectivas leyes que a sus efectos dictará el Congreso de la Nación.

## TITULO SEGUNDO

## Gobiernos de provincia

Art. 103. — Las provincias conservan todo el poder no delegado por esta Constitución al gobierno federal, y el que expresamente se hayan reservado por pactos especiales al tiempo de su incorporación.

Art. 104. — Se dan sus propias instituciones locales y se rigen por ellas. Eligen sus gobernadores, sus legisladores y demás funcionarios de provincia, sin intervención del gobierno federal.

Art. 105. — Cada provincia dicta su propia Constitución, conforme a lo dispuesto en el artículo 59.

Art. 106. — Las provincias pueden: celebrar tratados parciales para fines de administración de justicia, de intereses económicos y trabajos de utilidad común, con conocimiento del Congreso federal; promover su industria, la construcción de ferrocarriles y canales navegables, la introducción y establecimiento de nuevas industrias, la importación de capitales extranjeros y la explotación de sus ríos, por leyes protectoras de estos fines, y con sus recursos propios.

Asimismo pueden celebrar convenios con otras u otras provincias tendientes a la promoción de desarrollos regionales.

La Nación podrá proponer la conformación de regiones para su desarrollo *ad referendum* de las respectivas Legislaturas provinciales.

Art. 107. — Las provincias no ejercen el poder delegado a la Nación. No pueden celebrar tratados parciales de carácter político ni expedir leyes sobre comercio o navegación interior o exterior; ni establecer aduanas provinciales; ni acuñar moneda; ni establecer bancos con facultad de emitir billetes sin autorización del Congreso federal; ni dictar los códigos a que se refiere el artículo 70, inciso 11, después que el Congreso los haya sancionado; ni dictar especialmente leyes sobre ciudadanía y naturalización, bancarrotas, falsificación de moneda o documentos del Estado; ni establecer derechos de tonelaje; ni armar buque de guerra o levantar ejércitos, salvo en el caso de invasión exterior o de un peligro tan inminente que no admita dilación; de lo que dará cuenta al gobierno federal; ni nombrar o recibir agentes extranjeros; ni admitir nuevas órdenes religiosas.

Art. 108. — Ninguna provincia puede declarar, ni hacer, la guerra a otra provincia. Sus quejas deben ser sometidas a la Corte Suprema de Justicia y dirimidas por ella, sus hostilidades de hecho son actos de guerra civil, calificados de sedición o asonada, que el gobierno federal debe sofocar y reprimir conforme a la ley.

Art. 109. — Los gobernadores de provincia son agentes naturales del gobierno federal para hacer cumplir la Constitución y las leyes de la Nación.

## FUNDAMENTOS

Señor presidente:

El gobierno nacional, a través del jefe del Poder Ejecutivo, ha forzado a toda la Nación a aceptar la reforma de la Constitución Nacional, en un clima enrare-

cido y de crisis que dista mucho de ser el más conveniente para la trascendencia de la tarea que se debe emprender.

Hemos asistido así perplejos a:

— La continua vulneración de los artículos de la Constitución en vigencia, en especial en lo que se refiere a la independencia de poderes que aseguran de por sí el régimen republicano.

— Una injerencia manifiesta y burda del Poder Ejecutivo sobre el Poder Legislativo y en especial sobre el Poder Judicial, convertido este último en una verdadera máquina de sobreescribir a funcionarios oficialistas y a los amigos y parientes del poder.

— Una presión jamás vista sobre la Corte Suprema de Justicia de la Nación, como parte de un acuerdo espurio cuyo único fin es conservar las posiciones personales y satisfacer los intereses individuales de los miembros del oficialismo y de la primera oposición.

— El acuerdo consecuente entre las dos fuerzas mayoritarias coloca así en grave peligro a todo el sistema, que al quedar sin una oposición real y coherente se convierte en una mera asociación donde se reparten porciones de poder sin tener en cuenta el bien común.

— El impulso a una reforma con una única y última finalidad: la elección por un nuevo período del actual presidente.

A todos estos graves factores que afectan el clima de convivencia de la Nación, debe sumarse un proyecto de gobierno caracterizado por:

— Transferencia de la renta argentina al extranjero, con el consiguiente empobrecimiento de gran parte de la sociedad.

— Desindustrialización generalizada, con sus secuelas de desocupación, subocupación y pérdida del valor relativo en nuestras exportaciones.

— Un descomunal déficit de cerca de 10.000 millones por año, que nos lleva a un callejón sin salida en el mediano y largo plazo.

— La corrupción de muchos funcionarios, quienes nunca fueron investigados seriamente ni castigados penalmente.

— La conformación de oligopolios en las ex empresas del Estado, ahora privatizadas, y en los servicios públicos esenciales.

— La disolución de los órganos de control administrativo del Estado nacional.

— La aparición de epidemias y enfermedades que los argentinos ya creíamos superadas, como consecuencia de la desatención por parte del Estado de la salud pública.

— La disolución de las funciones concretas del Estado, que renunció a su papel de árbitro entre los intereses particulares y el bien común.

En estas gravísimas condiciones y circunstancias el MODIN no puede favorecer la reforma de la Constitución acordada por el oficialismo y el radicalismo, y es por ello que como única y verdadera oposición ha expresado enfáticamente un no rotundo a esta reforma. Sin embargo, ante lo inevitable de la reforma de nuestra

Carta Magna, nuestro movimiento desea, fiel a su actitud reformista, presentar a la consideración de este Honorable Congreso un proyecto de Constitución íntegro, moderno, y con un profundo espíritu nacional y social, que le permita a la República Argentina insertarse naturalmente en el mundo.

Es un proyecto íntegro, porque así debe ser un proyecto de Nación en los albores del siglo XXI, al cual se lo debe analizar, discutir y aprobar, para a partir de la coherencia que le da su integralidad, conseguir su permanencia en el tiempo, característica esencial de una Constitución.

Es un proyecto moderno, porque incorpora conceptos de avanzada que servirán de marco propicio a las nuevas leyes que el país necesitará en el próximo siglo.

Posee una filosofía y un espíritu nacional porque dichos factores animan las positivas experiencias obtenidas por los países más desarrollados del mundo.

Elaborar un proyecto de Nación en orden al interés nacional, es la postura más racional e inteligente desde el punto de vista filosófico, intelectual y político, y al ahnir al proyecto le proporciona objetivos propios y concretos.

Poseo además un profundo espíritu social, dada la necesidad de reactivar la solidaridad y reconstruir el tejido social, afectado gravemente por la aplicación de teorías deshumanizadas e individualistas.

La aplicación del proyecto nos permitirá insertarnos en el mundo, a partir de nuestra propia integración como Nación, y la posterior inserción en el marco de los países de América del Sur.

El MODIN, pone a consideración el detalle de nuestro proyecto en sus partes fundamentales:

Expresamos con la categoría de afirmaciones de objetivos nacionales permanentes, la necesidad de que la cultura nacional constituya el marco adecuado para el desarrollo del proyecto argentino.

Efectuamos así la distinción entre cultura referida a la persona individual y la cultura del individuo como miembro de un Estado.

La cultura nacional se refiere así a la naturaleza, las condiciones, la historia, el arte en general y las exigencias de cara al futuro de nuestra Nación. Cada nación posee su "genio y destino", al decir de Sompay, y cada ciudadano de la misma debe conocerlos y responder a ellos para comprender y vivir íntegramente la vida nacional.

Es así que el conocimiento de la tradición y el acervo político se convierte en esencial para la formación de los ciudadanos argentinos. Mientras una nación mantenga viva su cultura propia y haga un dogma de ella, orientará firmemente su rumbo en la obtención del bien común de sus habitantes y vencerá todas sus dificultades; por el contrario cuando deje marchitar esos principios correrá el riesgo de perder su identidad y existencia.

Afirmamos luego, el respeto de la dignidad de la persona humana y la necesidad de promover la solidaridad social, como una manera de proporcionar por un lado la trascendencia necesaria a nuestra Carta Magna y por el otro, concretar en acto el precepto bíblico del amor al prójimo. Es aquí donde producimos

un verdadero cambio en la filosofía constitucional, que aplicamos al pasar de una actitud individualista a una concepción humanista y social.

El MODIN, ha creído conveniente incluir en las "Afirmaciones y objetivos nacionales permanentes", lo que el Estado debe realizar para concretar dichos objetivos.

Declaramos luego que la República Argentina es un país bicontinental y bioceánico, con la finalidad de fijar claramente la necesidad de buscar con los países limítrofes, objetivos superadores de los conflictos ancestrales, consiguiendo y permitiendo a la vez la salida a ambos océanos (el Atlántico y el Pacífico) y posibilitando la instrumentación de políticas conjuntas con otros países para la explotación de las riquezas de los mares del Sur y la ocupación de la Antártida y el dominio sobre el océano Antártico.

Reivindicamos la plena soberanía argentina sobre la superficie, espacio aéreo y subsuelo de todo su territorio continental y marítimo, como un objetivo que debe mantenerse en plena y actual vigencia, para la orientación de nuestros gobernantes y dirigentes.

El MODIN, bajo el título "Para ello el Estado nacional deberá", incluye una serie de acciones, a saber:

- Promover con los países vecinos la fijación de objetivos comunes superadores de los conflictos limítrofes.

- Promover la integración cultural, demográfica y territorial de la Nación, afirmando su vocación austral.

- Propiciar la creación de la Confederación de Estados de América del Sur.

- Reafirmar el federalismo y la integración nacional.

- Controlar la renta nacional.

- Respetar al dignidad humana, desde su concepción, incluyendo los procesos de fecundación extracorpórea y/o *in vitro*.

- Garantizar la educación de gestión pública y privada.

- Asegurar la salud pública en un marco de efectiva asistencia social.

- Promover la estricta preservación del medio ambiente y del equilibrio ecológico.

- Fomentar la investigación científica y el desarrollo de las tecnologías necesarias.

- Consolidar un verdadero equilibrio de los Poderes del Estado, afianzando la independencia y la autarquía funcional del Poder Judicial, único intérprete de la Constitución y las leyes.

Estas acciones constituyen un verdadero compendio doctrinario de política interna o internacional, adecuada a las circunstancias que viven la Argentina y el mundo y a su proyección en el tiempo.

La superación de conflictos, nuestra propia integración, la creación de los Estados Unidos de América del Sur como paso previo a la integración planetaria, el federalismo como base fundamental del desarrollo armónico, el respeto a la dignidad humana desde la concepción de la vida, las garantías a la educación y a la salud, el mantenimiento del equilibrio ecológico en re-



lación directa al desarrollo, el fomento de la investigación tecnológica y la independencia de los poderes que constituyen la base filosófica de la república, se convierten así en pautas de acción de nuestro estado al que le proporcionan objetivos concretos de desarrollo; justicia y bien común. En dichas pautas, se plasma la acción de un modelo que teniendo en cuenta el origen, es fundamentalmente proyecto y futuro.

Dentro del articulado del proyecto que proponemos, merecen además destacarse los siguientes aspectos salientes:

Artículo 6º: "...la intervención federal a una provincia, no podrá extenderse de un plazo que exceda los seis (6) meses".

Este artículo limita los poderes del poder central, muchas veces atentatorios de las autonomías provinciales a la luz de recientes experiencias.

Artículo 19: Se propone: "...Especial tratamiento merecerán las relaciones con los países sudamericanos en general y limítrofes en particular, con los cuales se fijarán objetivos comunes superadores de conflictos tendientes a mejorar el entendimiento con los mismos..."

Nuestra integración con los países limítrofes y de América del Sur, se realizará desde esta base. El siglo XXI debe encontrar a nuestra Nación, buscando juntamente con sus vecinos, las formas de defender intereses comunes ante terceros (por ejemplo, el problema de los aranceles y de la deuda externa), la forma de explotar las riquezas de los mares del Sur, la necesidad de ratificar nuestra presencia en la Antártida y la viabilidad de obtener la salida a ambos océanos.

En el artículo 21, proponemos como condición para declarar la necesidad de la reforma de la Constitución, que sea aprobada por el Congreso con el voto afirmativo de las 2/3 partes del total de sus componentes. Ello además de dejar clarificado un punto controvertido por opiniones subjetivas e interesadas, permitirá proporcionar la necesaria estabilidad para nuestra Carta Magna.

En el artículo 25 reafirmamos como territorio propio al que ocupamos actualmente y a los que reivindicamos incluidas las Malvinas, la Antártida y el océano Atlántico hasta las 200 millas.

La inclusión en la Constitución Nacional de los territorios que ocupa la Nación, proporciona un marco adecuado para las negociaciones a que dan lugar los conflictos limítrofes.

En el artículo 26 declaramos reserva ecológica nacional a los parques nacionales, reservas de agua dulce, hielos continentales y áreas forestales de significación. Proporcionamos así rango constitucional a la preservación de nuestras riquezas ecológicas, aventando cualquier inclinación facilista a enajenar o dilapidar las mismas.

En el artículo 27 determinamos concretamente la definición de las fuerzas armadas de la Nación como único instrumento militar de la defensa del interés nacional y fijamos que su misión será únicamente la salvaguarda de la soberanía nacional.

El MODIN incorpora en el capítulo II, "Derechos, deberes y garantías de la libertad individual", en el artículo 32 la posibilidad de interponer recursos de há-

beas corpus, incorporando así a la Constitución Nacional, un derecho individual esencial cuando la seguridad de una persona está amenazada.

El MODIN propone, en un momento de la vida argentina signado por la ruptura de la solidaridad social y un intenso individualismo, con firmeza y orgullo a la vez, los derechos sociales, que aparecieron en la Constitución de 1949 y han vuelto a cobrar vigencia en estas circunstancias.

Nuestro proyecto declara como derechos sociales a los derechos del trabajador de la familia, de la ancianidad, de la educación y la cultura, de la niñez, de los veteranos de guerra y de los discapacitados.

En relación a los derechos del trabajador, reivindicamos el "derecho de la dignidad del trabajo frente a los demás elementos de la producción", y la obligación del Estado nacional de "proteger la riqueza y el trabajo nacional frente a las actividades monopólicas y/o aquellas que perjudiquen o pongan en desventaja a la producción nacional".

El derecho a la retribución justa, a la capacitación, a las condiciones dignas, a la preservación de la salud, al bienestar, a la seguridad social, a la protección de la familia, al mejoramiento económico y a la defensa de los intereses profesionales, constituyen una demostración de la concepción humanista y trascendente que nos anima.

Proponemos una serie de derechos para la familia, la ancianidad, la educación y la cultura, que complementan una visión social completa y englobante.

Basta decir que nuestro proyecto expresa que "...los alumnos capaces y meritorios tienen el derecho de alcanzar los más altos grados de instrucción". Con lo cual afirmamos enfáticamente que el desarrollo del talento de nuestros jóvenes, no puede ni debe estar atado a las escasas posibilidades materiales.

Una verdadera innovación la constituye la inclusión de los derechos para los veteranos de guerra, quienes gozarán del derecho al reconocimiento, a la consideración general y a la dignidad personal.

Los niños gozarán del derecho a la vida, a la asistencia, a la educación, al amor, a la vivienda y a la salud.

Nuestro proyecto propone además los derechos de los aborígenes en lo que respecta a: la consideración y el respeto de sus tradiciones y el derecho al ejercicio pleno de la nacionalidad argentina.

Merece especial atención en el proyecto que ponemos a consideración los derechos de la juventud. Nuestros jóvenes tienen así derecho a: la educación y la capacitación, al deporte, a la salud y a la salida laboral.

También incluimos los derechos a los discapacitados, quienes adquieren el derecho a un trabajo digno, a la educación, a la asistencia médica y a la consideración y el respeto.

En el capítulo IV "La función social de la propiedad, el capital y la actividad económica", establecemos entre otros aspectos: "...el Estado nacional deberá establecer por ley del Congreso los correspondientes marcos regulatorios de los servicios públicos en manos de capitales privados".

Esta norma incorporada a la Constitución Nacional, pondrá fin a los excesos cometidos por muchas empresas monopólicas que se hicieron cargo de los servicios esenciales en nuestro país.

En la segunda parte, "Autoridades de la Nación", se establecen nuevas condiciones para ser diputados y senadores.

La elección en ambos casos será directa, mediante el sistema de representación proporcional.

Los senadores y diputados nacionales durarán en su mandato cuatro años.

Nuestro proyecto extiende el período de sesiones de las Cámaras desde el 1º de marzo al 30 de noviembre, de cada año con lo que se facilita y amplía el tratamiento de los proyectos y se imponen mayores exigencias a los legisladores.

En cuanto a las atribuciones del Congreso se fijan algunos artículos que merecen destacarse:

— En el inciso 3 del artículo 70 se proporciona a la Nación la facultad de contraer empréstitos, solamente para ser destinados al desarrollo, vale decir endeudarnos únicamente para ampliar nuestras posibilidades productivas.

— En el inciso 7 se produce una verdadera innovación, pues se faculta al Congreso Nacional a fijar el por ciento de PBI, la inversión para el desarrollo condicionando así al Poder Ejecutivo al expresar dicho inciso "...7 fijará (el Congreso) en porcentaje de PBI, la inversión a realizar en educación, cultura, ciencia y tecnología, salud, acción social, inversión pública, defensa nacional y el pago del servicio y amortización de la deuda externa a todo lo cual deberá ajustarse el presupuesto nacional".

— En el inciso 30 expresamos y ampliamos las responsabilidades y atribuciones del Congreso Nacional, como contralor del Poder Ejecutivo al expresar: "El Congreso Nacional garantizará el control previo, concomitante y posterior, de los actos de gobierno del Poder Ejecutivo".

En el artículo 73, se condiciona al Poder Ejecutivo en lo relacionado a la atribución de éste en lo que se refiere a la reglamentación de las leyes, al expresar: "...se reputa aprobado por el Poder Ejecutivo todo proyecto no devuelto en el término de 20 días hábiles".

En cuanto a la reelección y duración del mandato, presidencial, nuestro proyecto propone el acortamiento a 4 años del mandato y del vicepresidente y la reelección por un solo período a excepción del actual presidente que queda automáticamente excluido de tal posibilidad.

Se propone que la elección sea directa a simple pluralidad del sufragio, al igual que la del intendente de la Capital Federal.

En el artículo 92 expresamos que los altos funcionarios y legisladores, serán sometidos al término de su mandato a un tribunal de responsabilidad con inversión de la carga de la prueba, a los fines que justifique el incremento de su patrimonio y rindan cuentas de su gestión.

Una innovación importante es la creación del Tribunal de la Magistratura (artículo 98) conformado por jueces, legisladores, representantes de los colegios de abogados y otros miembros de la actividad académica y forense, quienes intervendrán en el nombramiento de los miembros de los tribunales inferiores y de los miembros del ministerio público.

Proponemos que los miembros de la Corte Suprema de Justicia sean removidos por el sistema de juicio político y por jurado de enjuiciamiento, los de los tribunales inferiores y del ministerio público.

Esta propuesta mejorará la calidad de los jueces en cuanto a su nombramiento y eventualmente agilizará su juzgamiento.

En el capítulo III, artículo 102 proponemos la creación de los siguientes órganos de asesoramiento y control:

— Tribunal permanente de responsabilidad de gestión de funcionarios públicos.

— Consejo de contralor de la hacienda pública y de la deuda pública interna y externa.

— Consejo económico y social (elegido por los interesados entre los representantes de la cultura, la producción y el trabajo).

— Tribunal de Cuentas de la Nación.

— Fiscalía Nacional de Investigaciones Administrativas.

Dichos órganos de control, posibilitarán una adecuada supervisión sobre los excesos y el descontrol en que ha incurrido el Poder Ejecutivo en los últimos años.

En síntesis, nos anima, al presentar este proyecto de Constitución, el sueño de delinear una Nación más justa en lo social, más desarrollada y armónica y más independiente, aunque insertada en el mundo.

Una Nación habitada por argentinos dignos que vivan dignamente y gobernantes y dirigentes que sirvan a la sociedad y al bien común.

Una Nación habitada por argentinos con profundo amor a la Patria y a sus semejantes.

## INSERCIÓN SOLICITADA POR EL SEÑOR DIPUTADO FOLLONI

Ampliación de la exposición del señor diputado acerca del proyecto de ley por el que se declara la necesidad de la reforma constitucional

El acuerdo para la reforma de la Constitución Nacional suscrito el 13 de diciembre entre el presidente de la Nación, doctor Menem, y el ex presidente doctor Alfonsín, ha puesto especial cuidado en destacar que

se persigue impulsar una reforma parcial de la Ley Fundamental sin introducir modificación alguna en las declaraciones, derechos y garantías de su primera parte.

Sin embargo, tal intención y afirmación pueden verse comprometidas por el sentido y alcance de algunas de las modificaciones que se incluyen en la parte orgánica pero que, en rigor de verdad, no se refieren estrictamente a la estructura y funcionamiento de los órganos

de poder, sino más directamente al capítulo de las declaraciones, derechos y garantías que se pretende conservar sin alteraciones.

Un ejemplo de ello es la asignación con exclusividad al Congreso de la facultad de intervenir las provincias, pudiendo excepcionalmente disponerla el Poder Ejecutivo cuando la Legislatura esté en receso. Para plasmar esta reforma se sugiere agregar un inciso al artículo 67 pero lo llamativo al respecto es que el vigente artículo 69 permanecería intacto. Precisamente es esta última norma —inserta en la primera parte de la Constitución— la que al disponer que la intervención es atribución del gobierno federal generó dudas respecto de si tomar tal decisión era facultad del Poder Ejecutivo o del Congreso. Por consiguiente, van a subsistir normas dentro del texto constitucional que no dicen lo mismo. Al respecto cabe tener en cuenta que en antiguo fallo la Corte Suprema ha dicho que "Es una regla elemental de nuestro derecho público que cada uno de los tres altos poderes que forman el gobierno de la Nación, aplica e interpreta la Constitución por sí mismo, cuando ejercita las facultades que ellas les confiere respectivamente" ("Cullen v. Llerena", 7-9-1893, tomo 53, página 427). Es decir que si cada órgano de gobierno es el propio juez de sus atribuciones siempre va a tratar de formular la interpretación más favorable a su necesidad y propósito. En este sentido Karl Lowenstein (*Teoría de la Constitución*, página 223, Editorial Ariel) anotó que "...entre los detentadores del poder en el proceso político, cada uno intentará buscar en las normas constitucionales que tiene que aplicar la interpretación más cómoda para sus tareas específicas. Por ejemplo, el gobierno federal se atribuye una competencia basándose en la Constitución a costa de los Estados miembros y viceversa... No existe, sin embargo, un abuso constitucional por parte del detentador del poder, sino que, por el contrario, cada oponente fundamenta su conducta en la Constitución". Del pensamiento de Lowenstein se desprende que cada órgano de poder no incurre en una interpretación abusiva cuando el texto constitucional brinda sustento a su pretensión.

De allí que ante la posibilidad de plasmar reformas que puedan complicar la inteligencia armónica de las prescripciones constitucionales surge el legítimo interrogante acerca de si no resultaría necesario establecer correcciones en todas las normas implicadas en la modificación para evitar que unas se puedan contraponer con las otras. Es lo que un autor —Alberto Antonio Spota (*Origen y naturaleza del poder constituyente*, página 57, Editorial Abeledo-Perrot)—, ha caracterizado como un supuesto de correlación. Explica Spota que tal situación se da cuando se autoriza a modificar un articulado que de hecho afecta a otro. En este caso no se habrían violado aspectos formales ni tampoco podría sostenerse que la convención se hubiera excedido en su cometido porque la finalidad no es modificar un dispositivo no contemplado en la declaración de necesidad de la reforma sino en adecuarlo al sentido de la misma para impedir aplicaciones controvertidas como efecto de la subsistencia de textos contradictorios.

No invalida el criterio expuesto el reciente pronunciamiento de la Corte Suprema de Justicia de la Nación

(causa "Ríos" del 2 de diciembre de 1993) que al establecer *obiter dictum* que la Convención Constituyente tiene competencia para reformar solamente los preceptos indicados en la ley declarativa de la necesidad de la reforma —convalidando de esta manera la opinión de la Convención Nacional Constituyente de 1898— no contempla la hipótesis planteada de la correlación entre los artículos involucrados en la modificación.

Alimenta la prevención que dejamos asentada la circunstancia de que tanto el proyecto sobre declaración de necesidad de la reforma que cuenta con sanción del Senado (artículo 9º) como el dictamen de la mayoría de la Comisión de Asuntos Constitucionales de la Honorable Cámara de Diputados que aconseja la aprobación del mismo autorizan a la convención para realizar la remuneración y compatibilización de la denominación de los títulos y de los capítulos de la Constitución Nacional. Parece que dentro de esta facultad queda implícita la de materializar la correlación aludida de los preceptos constitucionales.

Por ello, como se dijo, puede resultar inevitable introducir ajustes en las normas de la primera parte de la Constitución a fin de acomodarlas al propósito de la reforma.

De allí que hubiera sido más conveniente acordar la modificación de escasos artículos de la parte dogmática de la Constitución para soslayar así la necesidad de realizar correlaciones. Por eso es que en nuestra propuesta de reforma parcial de la Constitución propiciábamos la adecuación de los artículos 49 (modificación de la composición del Tesoro nacional), 6º (intervención a las provincias), 22 (inclusión del referéndum y la iniciativa popular), 24 (inserción de intereses colectivos, la preservación ambiental y derechos del consumidor), 30 (aclaración de la discrepancia interpretativa que suscita este artículo sobre la reforma constitucional) y 31 (consagración de la operatividad de los tratados internacionales y posibilidad de suscribir convenios con otras naciones por los cuales se pueda atribuir a una organización o institución inter o supranacional facultades propias de los poderes legislativo y judicial de la Nación).

Repárese en que algo similar a lo manifestado con referencia a la intervención a las provincias se puede reiterar respecto de la incorporación esbozada en el acuerdo celebrado por Menem y Alfonsín de las formas de democracia semidirecta (consulta e iniciativa popular) o de mecanismos para viabilizar la integración y jerarquía de los tratados internacionales. Para el primer caso se prevé agregar un capítulo segundo en la primera parte de la Constitución y para la otra modificación se auspicia adicionar un inciso al artículo 67. Pero para ambas hipótesis se dejarían intactos los artículos 22 y 31. El primero, al establecer que el pueblo no delibera ni gobierna sino por medio de sus representantes, ha sido entendido como que veda la implementación del referéndum y la iniciativa popular. En cuanto al otro, el 31, al consagrar la supremacía de la Constitución sobre cualquier otro ordenamiento, se estima obstaculizaría los procesos de integración y, por consiguiente, la transferencia de atribuciones de los poderes públicos nacionales en favor de organismos internacionales. Aparte del desorden que significa aggre-

gar un segundo capítulo a la primera parte de la Constitución —que agrupa disposiciones de muy diverso contenido— sin mejorar su metodología surgiría como ineludible materializar aquí también la correlación de los textos.

Nos ha parecido oportuno hacer desde ahora estas anotaciones porque seguramente van a ser motivo de un tratamiento profundo y meduloso en el seno de la Convención en aras de la elevada finalidad de preservar la coherencia de las disposiciones de la Ley Fundamental.

Interesa también traer a colación otro aspecto considerado en el pacto Menem-Alfonsín y que se refiere a la introducción del principio de la mayoría simple para la aprobación de las leyes, lo que se refuerza al fijar la mayoría absoluta para la sanción de las normas reguladoras del sistema electoral y de los partidos políticos. Con esta modificación se altera la regla

tradicional de la mayoría absoluta consagrada en los reglamentos de las Cámaras para la adopción de las nuevas normas (artículo 178, Reglamento de la Cámara de Diputados y artículo 170, Reglamento de la Cámara de Senadores), que tiende a dotar a las decisiones de las Cámaras de genuina expresión de la voluntad de los legisladores. Podría estimarse que tal voluntad no existe cuando se manifiesta a través de una exigua mayoría porque cabría la posibilidad de que por dividirse la votación, un escaso número de legisladores conformaría la opinión, en realidad minoritaria, de las Cámaras. Deseo dejar asentada ya en esta oportunidad mi apreciación sobre este aspecto que también sin duda va a ser materia de intenso debate en la futura Convención Constituyente, pues creo imprescindible asegurar que la ley sea la manifestación incontestable de la voluntad del órgano legislativo que es el único representante de la opinión pública nacional.

## 3

## INSERCIÓN SOLICITADA POR EL SEÑOR DIPUTADO BALTER

Proyecto del señor diputado sobre declaración de la necesidad de la reforma constitucional

Artículo 1º.— Declárase la necesidad de la reforma de la Constitución de 1853 con las reformas de los años 1860, 1866, 1898 y 1957.

Art. 2º.— La Convención Constituyente considerará la modificación de los siguientes artículos de la Constitución: 45, 46, 48, 55, 63, 67, incisos 2 y 27; 71, 72, 76, 80, 81, 82, 83, 84, 85, 86, incisos 3 y 5; 94, 95 y 107.

Art. 3º.— La Convención Constituyente deberá considerar la incorporación de un nuevo inciso en el artículo 67 que contemple la reglamentación de las leyes por el propio Congreso cuando el Poder Ejecutivo no lo hubiera hecho; la incorporación de un nuevo artículo que contemple el juicio de residencia o acción de transparencia; la incorporación de normas sobre decretos de necesidad y urgencia y delegación de facultades legislativas en el Poder Ejecutivo.

Art. 4º.— La finalidad, el sentido y el alcance de la reforma a realizar por la Convención Constituyente se expresa en el proyecto de reforma que consta como anexo I de esta ley.

Art. 5º.— La Convención Constituyente no podrá introducir modificación alguna a las declaraciones, derechos y garantías contenidos en la primera parte de la Constitución.

Art. 6º.— Serán nulas de nulidad absoluta todas las modificaciones, derogaciones y agregados que realice la Convención Constituyente apartándose de la competencia establecida en los artículos 2º y 3º de la presente ley.

Art. 7º.— El Poder Ejecutivo nacional convocará al pueblo de la Nación dentro de los 120 días de promulgada la presente ley, para elegir a los convencionales constituyentes que reformarán la Constitución Nacional.

Art. 8º.— Cada provincia y la Capital Federal elegirán un número de convencionales constituyentes igual al total de legisladores que envían al Congreso de la Nación.

Art. 9º.— Los convencionales constituyentes serán elegidos en forma directa por el pueblo de la Nación Argentina y la representación será distribuida mediante el sistema proporcional D'Hont, con arreglo a la ley general vigente en la materia para la elección de diputados nacionales.

A la elección de convencionales constituyentes se aplicarán las normas del Código Electoral Nacional (texto ordenado decreto 2.135/83, con las modificaciones introducidas por las leyes 23.247, 23.476 y 24.012), con las modificaciones necesarias que a este solo efecto dicte el Poder Ejecutivo nacional.

Art. 10.— Para ser convencional constituyente se requiere haber cumplido 25 años, tener cuatro años de ciudadanía en ejercicio y ser natural de la provincia que lo elija o con dos años de residencia inmediata en ella, siendo incompatible este cargo únicamente con el de miembro del Poder Judicial de la Nación y de las provincias.

Art. 11.— La Convención Constituyente se instalará en la ciudad de Santa Fe e iniciará su labor dentro de los 60 días posteriores a las elecciones generales a las que hace mención el artículo 7º de esta ley. Deberá terminar su cometido dentro de los 90 días de su instalación y no podrá prorrogar su mandato.

Art. 12.— La Convención Constituyente será juez último de la validez de las elecciones, derechos y títulos de sus miembros, y se regirá por el reglamento interno de la Cámara de Diputados de la Nación, sin perjuicio de la facultad de modificarlo.

Art. 13.— Los convencionales constituyentes gozarán de todos los derechos, prerrogativas e inmunidades inherentes a los diputados de la Nación y tendrán una compensación económica equivalente.

Art. 14.— La Convención Constituyente tendrá la facultad de realizar la reenumeración de los artículos de la Constitución Nacional que resulten después de la reforma.

Art. 15.— Autorízase al Poder Ejecutivo nacional a realizar los gastos necesarios que demande la ejecución

de esta ley de declaración. También se lo faculta a efectuar las reestructuraciones y modificaciones presupuestarias que resulten necesarias a tal fin.

Art. 16. — Comuníquese al Poder Ejecutivo.

#### Anexo I

### TEXTOS SUGERIDOS A LAS MODIFICACIONES POR LA CONVENCION CONSTITUYENTE

Artículo 45: Eliminar del juicio político la parte relativa a los "demás tribunales inferiores de la Nación".

Artículo 46: "El Senado se compondrá de tres senadores de cada provincia y de la Capital Federal, correspondiendo dos a la mayoría y uno a la minoría, elegidos directamente por el pueblo de cada distrito a simple pluralidad de sufragios".

Artículo 48: Modificar la duración de los senadores de la Nación, reduciendo la misma a 6 años.

Artículo 55: "Ambas Cámaras se reunirán en sesiones ordinarias, sin necesidad de convocatoria por el Poder Ejecutivo, todos los años desde el 1º de marzo y hasta el 30 de noviembre. Fuera de esta época, el Congreso podrá prorrogar sus sesiones y autoconvocarse a sesiones extraordinarias por razones de urgencia o utilidad pública."

"El Poder Ejecutivo podrá convocar extraordinariamente al Congreso para el tratamiento de las leyes que considere indispensables."

Artículo 63: "Cada una de las Cámaras, por el voto de un tercio de los miembros presentes, puede hacer venir a su sala a los ministros del Poder Ejecutivo para recibir las explicaciones e informes que estime convenientes. Los ministros están obligados a concurrir y a darlos."

Artículo 67 inciso 2º: Corresponde al Congreso: "Imponer contribuciones indirectas proporcionalmente iguales en todo el territorio de la Nación, siempre que la defensa, seguridad común y bien general del Estado lo exijan."

Artículo 67 inciso 27: Eliminar de la competencia del Congreso nacional la legislación exclusiva "en todo el territorio de la capital de la Nación".

Artículo 72: Deberá establecerse en forma taxativa la prohibición de la promulgación parcial de leyes en caso de ejercerse el derecho de veto parcial.

Artículo 71: Deberá adecuarse el texto de manera que se reduzcan a tres las intervenciones de las Cámaras.

Artículo 76: Eliminar la parte que dispone que el presidente debe "pertenecer a la comunión católica, apostólica romana".

Artículo 80: Introducir en el juramento la posibilidad de que el mismo no se haga exclusivamente "por Dios Nuestro Señor y los Santos Evangelios".

Artículos 81 a 85: Derogar el procedimiento de designación del presidente, y establecer su elección en forma directa por el pueblo.

Modificar la mención del artículo 81 al "presidente de la municipalidad".

Artículo 86, inciso 3º: Derogarlo:

Artículo 86, inciso 5º: Derogar la parte que se refiere al nombramiento de "los demás tribunales federales inferiores".

Artículo 94: Incorporar los siguientes párrafos al artículo 94:

"Créase el Consejo de la Magistratura, el que será integrado por el presidente de la Suprema Corte de Justicia, que presidirá el Consejo; por el ministro de Justicia o quien haga sus veces; por veinticinco magistrados de todos los grados y jerarquías, elegidos por los propios magistrados; por quince catedráticos de derecho de relevantes antecedentes y con una antigüedad de por lo menos 15 años en la docencia universitaria de derecho, elegidos por el Congreso."

"Corresponden al Consejo de la Magistratura el nombramiento y la participación en los procedimientos de remoción de los magistrados de los tribunales federales inferiores. En todos los casos el nombramiento de los jueces se hará por oposición, a través de comisiones de evaluación que designará el propio Consejo."

"Se garantiza la carrera judicial y la estabilidad de los magistrados."

Artículo 95: Incorporar el siguiente texto: "El ministerio público fiscal dependerá del Poder Judicial, rigiéndose por las mismas disposiciones sobre designación, ascenso y remoción de magistrados de los tribunales federales inferiores".

Artículo 107: Incorporar los siguientes párrafos: "Las provincias tienen la facultad exclusiva de imponer contribuciones directas. Podrán celebrar convenios interprovinciales o con la Nación para establecer sistemas de coparticipación, en cuyo caso siempre quedará en la órbita de los poderes provinciales la facultad de percibir los impuestos coparticipados y de fiscalizar el cumplimiento de las normas legales".

"Las provincias tienen la potestad legislativa y la jurisdicción exclusiva y excluyente sobre los recursos naturales procedentes del suelo y subsuelo de su territorio, sin perjuicio de los convenios que celebren con la Nación u otras provincias, que no implicarán renuncia o abandono de esos poderes. El derecho de propiedad del subsuelo se regirá por el artículo 17 de esta Constitución y las leyes que reglamenten su ejercicio."

"Las provincias pueden celebrar gestiones internacionales, aun en materia crediticia, siempre que no sean incompatibles con las atribuciones que esta Constitución reconoce al gobierno nacional."

Incorporación de un artículo sobre reglamentación de leyes por el propio Congreso Nacional.

Se sugiere el siguiente texto, como inciso 2º del artículo 67: "Dictar disposiciones legislativas reglamentarias de sus leyes, cuando el Poder Ejecutivo no haya dado el respectivo decreto pasados los treinta días de sancionada la ley y luego de haberlo intimado para que lo haga por un plazo similar".

### *Incorporación del juicio de residencia o acción de transparencia.*

Proponemos la incorporación de un artículo nuevo con el siguiente texto: "Los magistrados judiciales de todas las jerarquías y grados, incluidos los jueces de la Suprema Corte de Justicia; los funcionarios que ocupen cargos electivos; los ministros, secretarios y subsecretarios del Poder Ejecutivo, no podrán abandonar la Nación hasta después de cuatro años de terminadas sus funciones, salvo expresa autorización del Congreso, por hallarse sometidos a juicio de residencia.

"Una ley especial determinará la composición y atribuciones del órgano encargado de hacer efectivo el juicio de residencia, como así también las causas que autorizan al Congreso para acordar a quien lo peticione el derecho a salir del país."

### *Incorporación de un artículo nuevo sobre decretos de necesidad y urgencia.*

Como texto a adicionar (posiblemente al inciso 2º del artículo 86) se propone el siguiente: "El presidente sólo podrá dictar decretos de necesidad y urgencia en casos extremos y cuando ellos sean el único medio para resguardar el interés de la Nación. Aun en este supuesto, el presidente no podrá dictar esta clase de decretos cuando se trate de materias impositivas, electorales, penales, o que afecten directamente los derechos que esta Constitución reconoce.

"Dictado el decreto, deberá ser sometido dentro de los cinco días a la aprobación del Congreso, la que deberá ser expresa. Si el Congreso no se hallare reunido deberá convocarlo dentro del mismo plazo.

"En todos los casos, tanto la constitucionalidad del decreto como la posible lesión a los derechos constitucionales, son pasibles de revisión judicial."

### *Artículo relativo a la delegación de facultades legislativas.*

Se propone la incorporación de un texto (que puede ser como agregado al artículo 64) como el siguiente: "El Congreso no podrá delegar en el Poder Ejecutivo ni en ningún organismo, cualquiera sea su naturaleza, la facultad legislativa que esta Constitución le concede exclusivamente.

"Sólo se admitirá la delegación en el Poder Ejecutivo cuando la misma exprese, para materias determinadas, limitada al objetivo que la origina y por un término nunca superior a los cinco años. En estos casos, el Congreso deberá establecer con precisión los criterios generales a los que deba sujetarse el Poder Ejecutivo. La delegación es revocable por ley en cualquier momento.

"Está prohibida siempre y en todos los casos la delegación de facultades legislativas en materia penal, tributaria, o cuando implique restricciones a la libertad personal o al derecho de propiedad.

"En todos los casos, tanto la constitucionalidad del decreto como la posible lesión a los derechos constitucionales, son pasibles de revisión judicial."

"Una comisión parlamentaria especial tendrá la función de seguir y controlar al Poder Ejecutivo en el cumplimiento de las funciones delegadas, aconsejando al Congreso las medidas que considere oportunas para una mejor salvaguarda de la competencia legislativa delegada."

### *Incorporar el jury de enjuiciamiento para magistrados.*

Incorporar un artículo nuevo que contemple como procedimiento de remoción de los magistrados del Poder Judicial, excepto los jueces de la Suprema Corte, el jury de enjuiciamiento, interviniendo en él como órgano asesor el Consejo de la Magistratura.

4

### INSERCIÓN SOLICITADA POR EL SEÑOR DIPUTADO HARDY

Ampliación de la exposición del señor diputado acerca del proyecto de ley por el que se declara la necesidad de la reforma constitucional

Confieso que entro a este debate con la doble sensación de asistir a un hecho trascendente en la vida institucional de la República y con una profunda preocupación respecto del futuro de toda la sociedad argentina.

Estamos tratando y vamos a considerar los significativos y básicos lineamientos del vértice superior de la organización jurídica de la República, y también los mecanismos básicos y organizativos del futuro Estado nacional.

Mis preocupaciones centrales apuntan a recoger los datos del contexto en que este debate está instalado, y donde hay dramáticos interrogantes respecto del perfil definitivo que adoptará hacia finales del siglo la sociedad que queremos construir. Hay sospechas ciertas de que no obstante la estabilidad alcanzada por la forma

democrática de gobierno, el rumbo de la Nación no está tan asegurado. No obstante estas advertencias, anticipo de todas maneras, desde ya, mi voto positivo al proyecto de ley que señala la necesidad de reformar nuestra Carta Magna convocando a una Constituyente para alcanzar ese objetivo. Fundo mi voto positivo en profundas convicciones democráticas en cuanto que es evidente que hay, aunque difusa, una voluntad popular a favor de ensayar el camino de la reforma, y en el caso aparece configurado parcialmente el consenso alcanzado por las fuerzas mayoritarias de dos partidos que han asumido y tienen la responsabilidad política de avanzar sobre el camino reformista. Ambos partidos coinciden en esa iniciativa y han acordado los capítulos en que la Ley Fundamental tiene que ser modificada.

Sin embargo, no sería fiel a mi pensamiento y al del partido que pertenezco —el Movimiento de Integración y Desarrollo— si no expresara las perplejidades que me embargan y las observaciones que me merece, no sólo el



proyecto en sí sino su gestación y culminación, su oportunidad y su solvencia política. En esta afirmación dejó de lado los aspectos instrumentales, primero porque no soy constitucionista, y segundo porque seguramente, haciendo abstracción de la realidad concreta que nos rodea, es posible que sean buenas las factibles reformas que corrijan algunos errores y omisiones que la vieja Carta de 1853 tenía.

Y no cabe duda que la vieja Constitución con 130 años de vigencia merece algunos retoques. Ahora bien, cabe preguntarse si esa necesidad, evidente en los últimos años, justifica la urgencia con que la cuestión ha sido introducida en el centro del debate político argentino. Y si es cierto que es ésta la primera prioridad tal cual se la han conferido los dos partidos prioritarios.

La Argentina atraviesa una circunstancia singularísima de su historia, sumergida en el túnel de un retroceso que admite pocos parangones en la historia universal, donde aún aparecemos como un país que deliberada y conscientemente ha renunciado a su industrialización, y no encara aún, no obstante la estabilidad, el camino de su crecimiento. Otros países del mundo sufrieron grandes y peores cataclismos, pero nada como lo ocurrido en los últimos treinta años donde machaconamente hemos creído en los ajustes, en el monetarismo y los malabares financieros para renunciar casi expresamente y con distintos regímenes políticos a recorrer el camino de la revolución del desarrollo.

En este preciso momento que nos aprestamos apresurados a habilitar el camino de una Constituyente, se aplica simultáneamente un modelo económico y social que implica, a no dudarlo, profundas alteraciones sustantivas en toda la estructura de la sociedad. Nuestra patria, más allá de las vicisitudes soportadas a lo largo de su devenir, se identificó siempre con la idea del progreso concebido a la luz de los ideales de la integración social. Ese hilo conductor de nuestra condición nacional está hoy resquebrajándose. Vastos sectores sociales caminan hacia la marginación social y aun más, hay riesgos de desintegración de hecho de parte de nuestro territorio nacional. Todo lo que se hizo en los casi dos siglos de vida independiente están hoy puestos en tela de juicio porque el modelo que se aplica privilegia la integración productiva hacia afuera bajo el sofisma de la apertura, y en función de circuitos transnacionales que obviamente no controla el poder político de los argentinos. Como contrapartida se reniega del cometido histórico de integrar armoniosamente a todas las regiones del país ocupando efectivamente mediante la producción y el trabajo. Es decir, no se ha querido, no se ha sabido o no se ha podido movilizar todas las riquezas de nuestro vasto espacio territorial con toda la potencia de nuestra inteligencia.

Por esas mismas razones las políticas económicas en aplicación llevan implícita una consecuencia necesaria; la acentuación de la desintegración social. No muchos sino millones de argentinos han sido expulsados de la disciplina del trabajo e ingresan hoy las nutridas filas de la marginación, teñida muchas veces por acrecentamientos inculcables de violencia directa. Hasta la misma intangibilidad del salario nominal es cuestionada por

espaciosos argumentos que pretenden asimilarlos a la condición de países factorías, proveedores de mano de obra barata.

Se desconoce incluso, en teoría y en la práctica, el hecho de que el desarrollo capitalista de las naciones de avanzada se concretó con el constante y perseverante crecimiento de sus respectivos mercados internos, es decir de aquella condición indispensable de tener capacidad para autosostener su crecimiento y de allí proveer más bienes y mejores servicios que induzcan un genuino aumento del consumo de las masas y, por ende, de un mejoramiento de las condiciones de vida.

También ocurre en estos días que mientras queremos discurrir la futura Constitución, millares de pequeños y medianos empresarios del campo y la ciudad han bajado sus brazos y se han rendido ante una adversidad que agobia cada vez más con pesados impuestos, créditos caros y falta de perspectivas. Muchos han resignado su condición de tales frente a un fenómeno de concentración económica de índole gravemente regresiva. Y conviene decir aquí que no se trata de la concentración espontánea, propia de las leyes económicas y motivadas por el constante crecimiento de la participación del capital por unidad de producto, sino de una concentración que, sin agrandar la torta, ocurre en el empequeñecimiento generalizado de la economía. Eso trae como consecuencia la literal desaparición de unidades de producción de menor peso relativo y aun de aquellas mayores que no encuentran cabida en el limitado molde del esquema en aplicación.

La Constitución de 1853 se logró luego de ardorosas luchas civiles, pero los dirigentes de la época sabían que su sanción era una clave por lo menos para encarrilar el "progreso". Hoy hay dudas sobre ese futuro y no se puede encubrir afirmando estas sospechas con la afirmación de que es el costo que tenemos que pagar los argentinos para ingresar al Primer Mundo.

Reitero este concepto. Cuando hay crecimiento real es cierto que aumenta significativamente el peso relativo de las unidades económicas, pero también hay expansión generalizada de la producción y se abren nuevos canales para la afirmación del trabajo en múltiples formas con nuevas condiciones de complejidad y calificación creciente. En el caso nuestro de esa concentración lleva a que sólo subsistan un reducido grupo de empresas en tanto se estrecha la actividad para la mayoría de los establecimientos industriales y empresas agropecuarias.

Esa es la causa principal por la cual la estabilidad que ha sido lograda con el esfuerzo del pueblo argentino no es ya suficiente para seguir el camino y a la par que produce un encandilamiento por el temor de volver al pasado, aparecen cada vez más signos evidentes de degradación de la sociedad nacional.

Bastaría mencionar que hay menos obreros industriales, es decir, hay menos personas ocupadas en la rama más dinámica y de mayor productividad en la economía; hay menos empresarios nacionales, siguen y aumentan la disminución de las oportunidades para los científicos y los profesionales y los técnicos. Menos educación, menos salud, menos vivienda, y también, aunque sea doloroso decirlo, menos cultura nacional.



Cultura que nos hizo identificarnos a nosotros los argentinos como distintos de otras comunidades, ni mejores ni peores, pero distintos. Y no está siendo reemplazada, bombardeada, agraviada, perseguida y petardeada por groseras formas de las subculturas del "éxito" y de la frivolidad.

No será el desarrollismo el que ponga los obstáculos para trabar lo acordado por las principales fuerzas políticas. Es más, creemos que el diálogo o es el cierre de una etapa o el principio de una posibilidad.

El texto constitucional que surja por la ley que habilita la constituyente y que hoy estamos considerando, deberá asumir en alguna forma estos datos que están más allá de la pura consideración jurídica. El no hacerlo abre como cauce un riesgo; que quede en la pura forma, y eso no es lo que quiere el pueblo argentino. Nuestros sufridos conciudadanos quieren que se reforme la Constitución, pero quieren también que haya crecimiento, que dé seguridad al futuro de nues-

tros hijos. Una nueva Constitución, aunque requiera el apoyo de los que saben de las técnicas constitucionales y del diálogo de todas las fuerzas deberá tener en cuenta sobre qué país real habrá de aplicarse. De allí su solvencia y la seguridad de su aplicación. Es por eso que, además de habilitar la vía a una nueva Constitución, nos queda como asignatura pendiente el de disentir muy en serio qué país puede construirse y, qué nación debemos construir.

Pues, en definitiva, toda Nación es consecuencia de un proceso constante de integración de regiones geográficas, sectores sociales y particularidades culturales. Es allí donde están los elementos formativos de la Constitución real a la que en todo momento debemos favorecer y la Constitución escrita debe expresar. Así lo acredita la no siempre feliz experiencia del constitucionalismo. A no otra cosa apeló Alberdi cuando imbuido de los conceptos del historicismo de aquella época escribió aquel monumento de sabiduría política que fueron las *Bases*.

5

#### INSERCIÓN SOLICITADA POR EL SEÑOR DIPUTADO BECCERRA (N. E.)

Ampliación de la exposición del señor diputado acerca del proyecto de ley por el que se declara la necesidad de la reforma constitucional

#### A. LA NECESIDAD DE LA REFORMA, EN GENERAL

##### 1. Superar el escepticismo

##### *La inquietud del presente*

Cuando mi partido planteó la iniciativa de reformar la Constitución Nacional, se invocaron muchos argumentos en contra de la misma.

El que más impacto produjo en la sociedad, e incluso entre algunos políticos, consistía en sostener que en nuestro país existen problemas más urgentes que reclaman solución. Tales el desempleo, la pobreza, los bajos salarios, la situación de las poblaciones inundadas o que habían sufrido otras catástrofes naturales. Frente a ellos, la discusión sobre la necesidad de la reforma era presentada como una preocupación frívola, propia de políticos deshumanizados y descomprometidos con los padecimientos de ciertos sectores de nuestra comunidad nacional.

Las oposiciones más científicas a la propuesta de reformar nuestra Carta Magna fueron formuladas, en la mayoría de los casos, por algunos juristas de gran prestigio. Fundamentalmente se referían a los aspectos formales, tales como las mayorías necesarias para declarar la necesidad de la reforma, los requisitos que debería cumplir el proyecto de ley que declara tal necesidad, el alcance de la reforma, etcétera (no recuerdo otros planteos que se hicieron).

No dejó de analizarse, con acérrima crítica, la reelección del presidente, y si ésta debería regir para el próximo presidente constitucional y no para el actual, o si esto no era importante.

El debate llevado a cabo ha sido amplio, y ha abarcado no sólo a quienes hacemos de la política nuestro quehacer fundamental. Se ha debatido también en los secundarios, en los centros de estudiantes universitarios, en los ámbitos académicos e intelectuales, en los medios masivos de comunicación social, en fin, en todos los ámbitos y oportunidad en que a cualquier persona le ha resultado posible expresarse.

Me atrevo a afirmar que esta situación no ha dejado a nadie en la indiferencia. Pareciera que este tema hubiera estimulado muy ciertamente la conciencia política de nuestro país, de todos sus habitantes.

Nadie puede poner en dudas que los temas acuciantes del desempleo o la pobreza, el cólera o la educación, la justicia o la economía, son temas que deben atenderse diligentemente y encontrar la mejor solución posible. Pero también es cierto que ello no es óbice para dejar de lado este otro desafío que enfrenta la sociedad y el Estado argentinos. Sobre todo teniendo en cuenta que nuestra conciencia se ha encontrado por mucho tiempo adormecida y hoy despierta, impulsada por una propuesta de debatir la necesidad de la reforma de la Constitución.

Advierto en este acontecimiento la misma actitud que en relación con la transformación del Estado: una comunidad que sale de la indiferencia, que se dispone a participar y que está de acuerdo con una Argentina que se pone de frente a los temas trascendentales de la Nación, que demuestra interés y madurez en la polémica y valentía para afrontar su tratamiento.

Por eso creo que ésta es una situación muy auspiciosa y propicia para que el país se ponga de frente al gran desafío de reformar la Carta Fundamental. Estamos transitando una época de grandes cambios y grandes desilusiones, no sólo en la Argentina sino en todo el mundo: es un problema que afecta a todos los pueblos de Occidente.

Múltiples acontecimientos de la historia moderna, en todos los órdenes, atestiguan que la humanidad ha entrado en un período de profundas mutaciones. Tantas y tan importantes son ellas que podemos hablar de una transformación social y cultural.

La transformación en curso es tan honda y acelerada que trae aparejada una gran inquietud en el hombre de hoy. Efectivamente, los cambios que logra con grandes esfuerzos en los aspectos sociales, políticos, culturales, económicos, una vez alcanzados se convierten en punto de partida de nuevas aspiraciones y necesidades, que cuestionan incesantemente su pensamiento y su vida.

Tales transformaciones afectan no solamente la conducta exterior del hombre sino también sus valores fundamentales, que hasta ahora le dieron sentido a su existencia.

De allí que esta crisis, que afecta a toda la humanidad, está caracterizada por un sentimiento que se ha dado en llamar "desencanto" y que puede definirse como "una pérdida del sentido".

#### *Recuperar el sentido*

El hombre del postmodernismo tiene como característica ese sentimiento y la certeza de que, poco a poco, ha perdido el sentido de su vida, en todas las dimensiones de ésta: personal, familiar, social, cultural, económica y política.

Más aun, percibe que todas estas diversas dimensiones de su vida han quedado desconectadas entre sí, lo que perturba profundamente la unidad de su existencia.

He ahí la paradoja de la modernidad: saber cómo el proyecto moderno —basado en el progreso racionalista y de las ciencias— pudo dar como resultado una dinámica tan destructiva para la persona, la comunidad, la nación y el estado, siendo que se alimentó de un impulso prometeico de huir de la superstición, la ignorancia, el sometimiento y liberar a la civilización occidental.

Sucedió, tal vez, que la creciente y profunda labor crítica realizada derrumbó todo lo que parecían obstáculos: la autoridad, la tradición, la verdad, los valores. Ha quedado sólo el hombre y su poder, el poder de su voluntad y el poder de la tecnología.

Es la misma cuestión del poder de la modernidad, pero ampliada a límites que no podrían haber sospechado siquiera sus precursores.

Este es el poder que ha colocado a la civilización contemporánea en un estado de aguda crisis, ya que interrogado el poder técnico y científico sobre su finalidad, no puede responder si servirá para crear un mundo más solidario y humano o para destruir el planeta. Hay más bienestar, es verdad, pero también hay desempleo, pobreza y un gran deterioro del medio ambiente, sin contar con los desencuentros y desilusiones que nos afectan a cada uno de nosotros.

El hombre argentino contemporáneo, inserto en el mismo ambiente, no es ajeno a ese escepticismo axiológico, político y jurídico.

Ha perdido la fe en los valores, en la política y en el derecho.

Paralelamente, y como otra paradoja de la modernidad, hay que destacar que el racionalismo moderno, que viene imperando desde hace muchos años en nuestro país, nos ha tornado demasiado exigentes con la política y con el derecho, al someterlos a requerimientos finalistas muy ambiciosos.

Hemos olvidado que ambos son órdenes impuestos por la "razón práctica", no por la "razón pura", y que la neutralidad jurídica es una quimera, porque el derecho está inspirado en una política y en una ideología, que son intentos de una comunidad concreta y determinada, con un ideario político específico.

Así, en el derecho, la "neutralidad" no es la que está dada por la equidistancia a determinado sistema ideológico sino porque como se pensó que podía darse forma jurídica y determinación "a priori" a las conductas humanas, se quiso transformar la realidad social a partir de un conjunto de normas, desconociendo los valores-fines de la comunidad, plasmados en la Constitución Nacional.

Como resultado tenemos casi 30.000 leyes, pero ellas no son una solución para la vida de la gente. La sensación que se percibe es que el derecho se ha "des-humanizado", se ha alejado de las conductas reales y de las posibilidades de cumplir con aquellas leyes y los comportamientos casi heroicos que algunas nos imponen. Lo que sobreviene, en definitiva, es una falta de fe en el derecho y en sus instituciones, que es casi tan malo como no tener derecho.

Dice Alberdi que las sentencias que contiene el derecho condenando a desaparecer el desierto, el atraso y las cadenas, no tienen la eficacia de hacer desaparecer ni el desierto ni el atraso ni las cadenas; sólo el esfuerzo de varias generaciones podrá lograr que desaparezcan. "Porque no hay congreso humano que pudiera racionalmente esperar tales resultados de decretos que dispusieran: 'desde la sanción de esta ley quedan abolidos el desierto, el atraso del pueblo y la pobreza del país'."

Lo mismo ha pasado con el Estado, que por su formalismo y neutralismo creció desmesuradamente sin que eso redundara en una mejor calidad de vida de los argentinos.

Los intentos "puristas", racionalistas, modernos, definidos en abstracto, en cualquier campo que se han aplicado, al insertarse en un contexto estadual determinado, dejan a la racionalidad a merced de la circunstancialidad y terminan por generar la creencia de que nada es posible o lo que es posible no tiene ningún valor.

Todo esto ha debilitado la cohesión nacional, con el consiguiente desánimo de los argentinos para asumir con decisión y aún con sacrificio, las grandes metas del bien común.

La recuperación del sentido nos urge a reencontrarnos con la unidad de nuestra conciencia y de nuestra existencia, superando las divisiones racionalistas, puristas, el desencanto, el desánimo argentino.

Ya decía Alberdi que "una nación no es una nación sino por la conciencia profunda y reflexiva de los elementos que la constituyen".

La búsqueda de una mayor conciencia de la identidad de la nación y de la unidad de su existencia nos pide

que ejerzamos plenamente nuestra creatividad en esta nueva época de la historia.

*La reforma de la Constitución es una oportunidad para la reflexión, el diálogo y la búsqueda de soluciones y modelos*

Todo lo dicho tiende a destacar un aspecto particular de la necesidad de la reforma de la Constitución, que es el que a nosotros nos conmueve: ésta puede ser una gran oportunidad, un momento propicio, para que se produzca un debate muy importante en nuestro país.

Para generar un lugar de diálogo y encuentro entre los argentinos, en el que tengamos ocasión de abandonar la desilusión, el desencanto, el desánimo. Para que analicemos cuáles son las posibilidades que realmente existen a nuestro favor y propongamos soluciones creativas y prácticas, encaminadas a asegurar la verdadera libertad, la justicia y la paz social, en un futuro de crecimiento y progreso.

La República Argentina, que ha llegado a ser cuna de independencia y libertad para otros pueblos del continente, no puede continuar en este estado de desaliento.

El país y sus habitantes tienen un gran poder de recuperación y seguramente lograremos adecuar nuestra Constitución a las necesidades del nuevo ideario político argentino.

El autor del ideario político de la Constitución de 1853 nos animaba diciendo que "nuestros padres nos dieron una independencia material; a nosotros nos toca la conquista de una civilización propia, la conquista del genio americano. Esta conquista deberá consumir nuestra emancipación".

## II. El ideario político constitucional

*A qué programa mínimo de coincidencias debe responder la reforma de la Constitución.*

En las actuales circunstancias, el país requiere consumir el rescate de la personalidad, identidad y del sentido más profundo, histórico, político e institucional, de la argentinidad.

Este es "la base y el punto de partida" que reclama la reforma de la Constitución: un ideario nacional constructivo, vigente.

Si queremos una Constitución adecuada a nuestra historia y a los requerimientos de la realidad, a nuestra circunstancialidad política actual, debemos enraizarla en esos dos extremos: la historia y la realidad.

Las circunstancias del presente nos exigen un ideario político nacional, que le dé especificidad al estilo de vida argentino.

Así como en su momento el país se edificó sobre los idearios de la "fundación" (1810-16), de la "organización" (1853-60), de la "consolidación" (1880), de la justicia social (1949) y de la "reconstrucción y unidad nacional" (1983), hoy es necesario proponer un nuevo ideario que presida el proyecto o modelo de país, el programa mínimo de coincidencias, al que tiene que responder la reforma de la Constitución.

*La Constitución del progreso y del desarrollo de la Nación, en un marco de apertura e integración latinoamericana*

En 1983 se propiciaba el ideario de la reconstrucción de la unidad nacional, porque era imperioso evitar el derrumbe y la disolución del país, mediante el reencuentro de todos los argentinos.

Hoy debemos proyectar a la Argentina más allá de la unidad nacional: los acontecimientos que han posibilitado este debate sobre la necesidad de la reforma de la Constitución al que hoy asistimos, ponen de manifiesto la unidad de los argentinos. El reencuentro de los distintos sectores y de los diversos partidos políticos, es hoy un dato de la realidad.

Debemos continuar avanzando en este camino de superación, por lo que proponemos un "programa mínimo de coincidencias", a fin que ilumine el entendimiento acerca del rumbo que debe seguir la reforma de nuestra Constitución.

En primer lugar, hay que señalar que desde 1989 venimos proponiendo la transformación y el nuevo rol del Estado y la sociedad argentinos.

La transformación del Estado es un requisito indispensable para el progreso y el desarrollo de nuestro país, en un marco de apertura política e integración latinoamericana.

En el umbral del tercer milenio, la República Argentina enfrenta un enorme desafío: el desarrollo integral.

Luego de transcurrir por los sucesivos programas de la "fundación", la "organización", la "consolidación" y la "reconstrucción y unidad nacional", debemos ponernos frente a la mayor de nuestras aspiraciones contemporáneas: la transformación para el desarrollo.

Esta constituye una verdadera encrucijada histórica, ya que nos exige una profunda y verdadera transformación del Estado, tanto en lo institucional como en el ejercicio y dinámica del poder político, en un contexto de democracia política, asegurando una mayor participación de la sociedad, dinamizando la economía, abriéndose e integrándose a Latinoamérica, combatiendo la pobreza y protegiendo al medio ambiente. Sólo bajo estos requisitos podrá lograrse el desarrollo integral del país.

Este concepto del progreso y desarrollo integral del país, comprende y abarca los factores institucionales. Por eso es que, para lograr el desarrollo argentino, se hace imprescindible adecuar, reformar las bases institucionales del Estado.

Estas son concebidas como el "capital institucional" y están constituidas por las estructuras, normas, relaciones y principios para el ejercicio de las tres funciones del poder político (legislativa, ejecutiva y judicial) que permiten acelerar el tránsito hacia la transformación y el desarrollo.

Mucho se ha insistido en que la persistencia de organizaciones caducas, cuyo funcionamiento es anticuado, lento e inadecuado, no sólo acarrea grandes pérdidas económicas, sino que pone en peligro las aspiraciones de progreso del país.

El ideario político o programa mínimo de coincidencias, a la vez que da fundamento a la reforma de la Constitución, justifica la necesidad de la misma.

Porque no podemos pretender lograr el tan deseado progreso con instituciones deficientes y obsoletas, que configuran un verdadero obstáculo a cualquier acción que se pretenda cumplir en favor de aquella finalidad.

*Los valores que se deben rescatar: la esperanza, la solidaridad, la paciencia y la perseverancia.*

El verdadero sentido de cualquier programa de coincidencias o fileario político nacional, resulta de los valores políticos y sociales en que se inspira y sustenta.

El desarrollo y progreso nacional y la integración latinoamericana, como proyecto de país que debe presidir la reforma constitucional, tiene el significado especial que le dan los valores que demandan su realización y que derivan de las exigencias axiológicas de la contemporaneidad argentina: la esperanza, la solidaridad, la paciencia y la perseverancia.

Nuestro pueblo necesita rescatar, recuperar la esperanza, la solidaridad, la paciencia y la perseverancia, sin las cuales la vida política y social se torna infructuosa.

No podremos lograr el progreso sin esperanza, viéndolo una vida sin horizontes, pendientes sólo de las cosas urgentes o inmediatas, resignados con fatalismo frente a las contrariedades.

Ante las grandes crisis y desafíos, los pueblos encuentran salidas si mantienen la esperanza que los lleva a trabajar unidos, poniendo todo lo que hace falta para salir de esa situación.

Frente a la tentación del desaliento es bueno recordar que siempre existen soluciones posibles, cuya búsqueda sólo convoca la esperanza.

Tampoco es posible el desarrollo sin solidaridad. Al contrario, ella es el estilo y el medio para realizar cualquier programa de verdadero desarrollo humano. Porque éste reclama la participación activa y responsable de todos los argentinos, desde los ciudadanos a los distintos grupos, desde los sindicatos a los partidos políticos.

La solidaridad, que nos hace responsables a todos y cada uno del logro del crecimiento y mejoramiento de la calidad de vida no es un sentimiento de vaga compasión por los males de las demás personas, cercanas o lejanas, sino que es la determinación firme y perseverante de empeñarse por el bien de todos y cada uno, y que todos nos sintamos responsables de todos.

El esfuerzo en este sentido debe ser paciente y perseverante porque el cambio, la transformación y el crecimiento del país, como el de las personas, es una tarea muy difícil y, a veces, larga. No debemos abatirnos frente a los sacrificios que pueda requerirnos, sino afrontarlos con serenidad y sin que las dificultades que seguramente se presentarán a lo largo del tiempo, les reste las motivaciones para alcanzar aquel cometido.

### III. El futuro del Estado y la democracia

#### *Más allá de la unidad nacional*

Si nos preguntamos cómo se refleja la necesidad de la reforma de la constitución sobre el futuro del Estado

creo que encontraremos otro problema central de la reforma.

La transformación del Estado, promovida desde el principio de nuestro gobierno, tiene que ser complementada con la institucionalización de resortes tendientes a darle agilidad al ejercicio del poder del nuevo Estado, el Estado que surge de la transformación.

Para qué queremos un Estado más pequeño, redimensionado, si el desenvolvimiento del poder sigue siendo lento y pesado. Difícilmente podremos lograr la eficiencia por ese camino.

Desde el punto de vista del futuro del Estado, a la luz de la reforma de la Constitución, es necesario efectuar un enfoque que trascienda el aspecto estructural y organizativo del poder de la República para introducir los dispositivos tendientes a acelerar, a agilizar el proceso del poder.

La teoría de la separación de los tres poderes o de las tres funciones del poder (Legislativo, Ejecutivo y Judicial) y la distribución de su ejercicio entre diversos órganos, es la característica propia de los Estados constitucionales.

Este principio tiene más de dos siglos de aplicación y, si bien actualmente se lo ha considerado un tanto obsoleto, también se sabe que las dificultades de formular una nueva conformación del poder, en un texto constitucional son, prácticamente, insuperables.

Pero lo que sí puede hacerse es enriquecer el enfoque del principio y considerar el ejercicio del poder no en su dimensión estructural y estática, sino en su aspecto procesal o dinámico.

La educación eurocéntrica que hemos recibido no nos ha acostumbrado a prestar una cuidadosa atención a los procesos.

Predisuestos a una concepción aristotélica de la realidad vemos primordialmente la sustancia y la estructura.

La nueva atención brindada al proceso en las últimas décadas es una expresión del despertar espiritual de la posmodernidad, quien trata de aprehender la realidad de manera más inmediata.

El padre de la *Teoría de los Sistemas*, Ludwig von Bertalanffy, se enfrenta más con los temas referidos a los procesos que a la estructura.

Así, en cuanto al poder político, para hacer un análisis integrador debe incluirse la consideración del proceso del poder.

Tal vez esto sea lo que quiere decir Lowenstein cuando afirma que la "separación de poderes" es una teoría anticuada y que en su lugar se deberá colocar otro análisis de la dinámica del poder más acorde con la sociedad pluralista de nuestro siglo. Esa nueva división que propone comprende: la decisión política fundamental o conformadora, la ejecución de la decisión y el control político.

La reforma de la Constitución es necesaria para que incluya el tratamiento de este enfoque dinámico o del proceso del poder, cuya finalidad no es tanto la creación de instituciones como el defensor del pueblo o la Auditoría General de la Nación, sino el de posibilitar una dinámica ágil y segura del poder que es el efecto, que pueden producir el ejercicio de las funciones que se les acordarán a tales instituciones.

### El futuro de la democracia

En relación con el futuro de la democracia, la reforma de la Constitución resulta necesaria para plasmar ciertas reglas básicas cuya vigencia es imprescindible para el futuro de la democracia.

Dice Bobbio que por sistema democrático se entiende hoy, ante todo, un conjunto de reglas de procedimiento de acuerdo con las cuales se lleva a cabo el quehacer político en un contexto histórico determinado.

Las reglas de la mayoría, la participación ciudadana a través de diversas formas de democracia semi-directa, los partidos políticos, las organizaciones democráticas intermedias de la sociedad, merecen consagración constitucional a fin de garantizar la efectiva vigencia del régimen democrático.

### B. ANALISIS DE TEMAS HABILITADOS

#### IV. El futuro del federalismo

##### *Fortalecimiento del régimen federal*

A lo largo de los ciento cuarenta años de nuestra Constitución Nacional han surgido luchas y pugnas, problemas, polémicas, debates y controversias entre el Estado nacional y las provincias, de las provincias entre sí, entre las provincias y municipios y de los municipios entre sí, en torno a la distribución de competencias realizadas luego de adoptar el federalismo como técnica de división del poder.

A través de todos estos años y de todas estas polémicas hemos advertido que el federalismo no es una forma o estructura del estado permanente, sino evolutiva, dinámica y transitoria. Es, en definitiva, un proceso y como tal se encuentra en permanente desarrollo, cuyo núcleo está constituido por una trama de relaciones cambiantes y que escapa a las inalterables reglas fijas de un modelo estático.

El federalismo atraviesa hoy una de sus mayores pruebas: conquistar su evolución frente a la reforma constitucional o permanecer intacto, tal como quedó plasmado en la Ley Suprema de 1853.

La primera posibilidad, la de conquistar su evolución, transcurrida a lo largo de profundas crisis y cuestionamientos, lo permitirá encauzar la transformación de nuestra sociedad y de nuestro país.

Porque como dice el doctor Pedro Frías, el federalismo es una técnica de vida social, una estructura gemina de libertad, que asegura a las provincias autonomía y participación pero les permite profundizar en las aspiraciones de la sociedad, manteniendo al poder supremo del Estado (el gobierno nacional) en un rol de subsidiariedad en relación con la esfera de reserva de las provincias.

La segunda alternativa es permanecer intacto y ajeno a la reforma, lo que pondrá al tema fuera del rejuvenecimiento de nuestra Carta Magna, lo que le restará gran parte de su potencial transformador del estilo de vida argentino y del estilo democrático, que en esta instancia intenta desarrollar nuestro país. Tal vez hasta alguien se anime a decir, en tales circunstancias, que el federalismo argentino es superfluo.

Por eso estoy convencido que es necesario darle lugar al federalismo en la reforma constitucional. No me cabe duda de que ello es imperioso, creo que además es un asunto de la mayor trascendencia.

En nuestro país, como en aquel que en 1853 nos proporcionara un modelo a seguir (E.E.U.U.), el federalismo se ha ido perfilando como un fenómeno y un proceso político de gran complejidad, que está formado por muchos factores variables interrelacionados.

De allí que sea cada vez más difícil de entender y analizar las situaciones y las realidades que atañen a las relaciones y conexiones que existen entre los diversos poderes —nacional, provincial y municipal— que integran lo que llamamos el sistema federal o federalismo.

Pues bien, de la misma forma en que los colores y sabores se mezclan en una torta jaspeada, los poderes y las funciones se mezclan en el federalismo contemporáneo. En el federalismo cooperativo no se pone tanto el acento en la distribución del poder y de la autoridad, como en el ejercicio armónico y conjunto del poder en las tres esferas de atribución.

Así, la concepción del federalismo cooperativo en los Estados Unidos de América ha venido a reemplazar la concepción del federalismo competitivo o dual. El poder nacional y el poder estatal son partes mutuamente complementarias de un único mecanismo de gobierno, todos cuyos poderes intervienen simultáneamente por medio de funcionarios centrales, regionales y locales para la realización de objetivos reales de ese gobierno, según el problema de que se trate.

En el concepto del federalismo cooperativo, las relaciones entre los diversos niveles del poder son de cooperación, se caracterizan por la interdependencia y por la asistencia mutua: en contraposición con el concepto del federalismo competitivo o dual en el que las relaciones se caracterizan por la separación, la independencia y la rivalidad.

No obstante, el predominio de la cooperación no implica que no haya situaciones de oposición y conflicto. Pero la salida en estas situaciones conflictivas, es la negociación y el intercambio entre las partes.

Afirma López Aranguren que lo que sucede es que ante la expansión de actividades y gastos federales, en la práctica se ha producido un concepto de federalismo creativo en los Estados Unidos de América que acentúa el aspecto positivo de la filosofía de "los derechos de los Estados", al mismo tiempo y precisamente porque mantiene el énfasis en la interdependencia entre los poderes central, regional y local, evita los aspectos más negativos de aquella filosofía que la hubieran conducido a la concepción anticuada y enojada del federalismo dual.

En nuestro país ha ido perfilándose un "federalismo de concertación", en el que —según su autor, el doctor Pedro Frías— las competencias no quedan solitarias en un ejercicio insular. Sólo la concertación que asocia los roles dispersos, reconstruye el sistema normativo requerido por la realidad.

El doctor Frías se pregunta cómo se coordinan las competencias. Y responde con una alusión a un gráfico que representa una esfera el ordenamiento constitucional de la Argentina. En su tercio inferior visualiza los

poderes conservados por las provincias, cuya vocación nacional creó —mediante la Constitución— el estrato intermedio de los poderes concurrentes y el estrato superior de los poderes delegados al gobierno federal.

El comportamiento federal de la Argentina demostraría una concentración de roles en el estrato superior —como consecuencia de las virtualidades centralizadoras de las competencias delegadas a la Nación— y una paulatina exclusión de las provincias en los poderes concurrentes.

Pero en 1948, cuando reaparece tímidamente la modalidad de los convenios se inicia un ciclo de pactos no políticos y a partir de 1956 se instalan los hábitos convencionales en Argentina. Y a partir de allí, el gráfico comenzaría a mostrar una creciente asociación entre todos los estratos.

Creo que tanto la concepción norteamericana —el federalismo cooperativo— como la del autor argentino —el federalismo de la concertación— nos están demostrando y llamando insistentemente la atención en torno a un tema de la mayor importancia: el federalismo de hoy no es el federalismo de 1853, ni siquiera el federalismo de hace diez años.

Y este llamado de atención nos obliga a fortalecer el federalismo constitucional y a buscar una solución creativa, acorde con los requerimientos de nuestra realidad.

Los cinco temas que se tratan a continuación, sobre los que estima necesario introducir reformas en la Constitución Nacional, configuran un intento de comenzar a transitar la institucionalización de un nuevo federalismo argentino.

#### *Distribución de competencias entre la Nación y las provincias en materia de servicios públicos y gastos y recursos*

**A. Servicios públicos.** La organización y funcionamiento de los servicios públicos está bajo la vigencia de un régimen jurídico especial de derecho público que comprende los sistemas de prestación, los derechos y obligaciones de los prestadores y usuarios, el régimen tarifario, la dirección, el control y la jurisdicción administrativa.

En materia de servicios públicos, por principio, la facultad de crear, reglar, organizar y controlar los mismos es una competencia provincial, pues se trata de una potestad cuyo ejercicio general no fue delegado por las provincias al constituir la unión nacional. De modo que, no habiéndola delegado, las provincias conservan el ejercicio de dicho poder, según lo dispuesto por el artículo 104 de la Constitución Nacional.

Excepcionalmente, la creación, reglamentación y control en la materia podrá corresponderle a la Nación, circunstancia que deberá hallar fundamento en:

a) Un texto de la Constitución: por ejemplo cuando el servicio tenga carácter interprovincial o internacional, en virtud del artículo 67, inciso 12, de la Constitución Nacional;

b) En la índole misma de la actividad, por ejemplo el servicio de radiodifusión, pues las ondas al no cono-

cer fronteras, no se detienen en los límites del territorio de provincia alguna, implicando un supuesto de comercio internacional;

c) Cuando el servicio es territorialmente indivisible, tal como la defensa nacional.

La jurisdicción nacional comprende también los servicios que, habiendo comenzado por ser "provinciales o locales", es decir, prestados exclusivamente dentro de una sola provincia, después se extienden a otra u otras provincias por "conexiones" o "ampliaciones" de tales servicios.

Este asunto de las competencias vinculadas a ciertos servicios públicos, como el de la radiodifusión en su momento, han sido causa de muchos debates, polémicas y conflictos entre la Nación y las provincias, que a veces han terminado con la intervención de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, quien ha debido resolverlos sin contar con cláusulas constitucionales expresas.

En un momento en que, como el presente, se han privatizado los más importantes servicios públicos nacionales y lo mismo están haciendo las provincias con los que se encuentran bajo su jurisdicción, es imperioso determinar con claridad y en la Ley Suprema de la Nación, qué servicios caen bajo la jurisdicción de estos niveles del poder: nacional y provincial.

Pero además, es necesario dejar claramente establecida la distribución de las competencias nacionales entre el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo (mediante la reforma de los actuales artículos 67 y 80), ya que la ausencia de normas constitucionales expresas puede generar en el futuro una variada gama de conflictos de poderes, que también deberá resolver el Poder Judicial sin norma constitucional expresa, con la consiguiente inseguridad jurídica para los particulares que tengan las respectivas concesiones y para los usuarios de dichos servicios públicos.

**B. Gastos y recursos públicos.** Dice Frías que la supremacía del gobierno federal es política, no financiera.

El tema económico financiero, con su faz de recursos y su contrafaz de gastos, tal como fue tratado en la Constitución de 1853, no sólo demanda una actualización sino también que se incorporen nuevas normas destinadas a dirimir conflictos que se han presentado durante su vigencia.

No obstante, el principio adoptado por la Constitución de 1853, según lo expresara su autor en *El sistema económico y rentístico de la Confederación Argentina según su Constitución de 1853* es que:

"Para despejar mejor los límites del Tesoro nacional, veamos en qué consiste el tesoro de provincia según la nueva Constitución argentina.

"El tesoro de provincia se compone de todos los recursos no delegados al Tesoro de la Confederación. Este principio es la consecuencia rentística del artículo 101 (actual 104) de la Constitución, que declara lo siguiente...

"Los recursos provinciales delegados al Tesoro federal están designados por el artículo 49 de la Constitución.

"Las provincias no abandonan, no enajenan, ni desprenden de la porción de su renta, que entregan al



**Tesoro nacional.** Este Tesoro nacional es tan propio y peculiar de las provincias reunidas en cuerpo de Nación, como lo es de cada una de su distrito...

"Toda la diferencia está en que, en vez de pertenecer a cada provincia aisladamente, el Tesoro nacional pertenece a todas juntas reunidas en cuerpo de Nación. Así cada provincia, en vez de tener un tesoro, tiene dos: el de su localidad y el de la Nación. Los dos son invertidos en su provecho..."

En cuanto a los poderes fiscales, es la Constitución la que los reparte entre la Nación y las provincias y, por delegación de las provincias pero por implícito imperativo constitucional, los municipios también los tienen.

La distribución que la Constitución Nacional hizo es la siguiente:

#### a) Para la Nación:

1. Impuestos indirectos externos (aduaneros), de modo excluyente y permanente (artículos 4º, 9º, 67, incisos 1 y 108).

2. Impuestos indirectos internos de modo permanente y concurrente con las provincias (artículo 4º).

3. Impuestos directos, excepcionales, según el artículo 67, inciso 2.

#### b) Para las provincias

1. Impuestos indirectos internos, permanentes y concurrentes con la Nación (artículo 4º).

2. Impuestos directos, excluyentes y permanentes, salvo que la Nación haga uso de la facultad del artículo 67, inciso 2.

La regla en materias impositivas es que las provincias tienen los poderes fiscales ordinarios, limitados únicamente por la delegación efectuada en favor de la Nación a través de la Constitución Nacional.

El otro problema constitucional se refiere al ejercicio por parte de la Nación, con voluntad de permanencia, de la delegación condicionada que para aplicar impuestos directos le hizo el artículo 67, inciso 2, de la Constitución: "por tiempo determinado, en todo el territorio de la Nación, siempre que la defensa, seguridad común y bien general del Estado lo exijan".

Es imprescindible dilucidar si la delegación condicionada se convertirá en permanente o si se dejará sin efecto para el futuro, en un marco de simplificación impositiva, que también es un imperativo de nuestro tiempo.

Desde el punto de vista de los remedios específicos destinados a evitar o reducir los efectos negativos de las políticas nacionales sobre las economías y finanzas provinciales, dentro de lo que podríamos llamar la "concertación federal en materia de ingresos", debemos recordar que las provincias carecen de instrumentos operativos que les permitan resarcirse de los efectos depredatorios que, sobre sus economías y finanzas, producen ciertas políticas económicas, monetarias y arancelarias nacionales.

En tiempos en que no se discute jurídicamente la responsabilidad del Estado por las medidas legislativas,

administrativas y judiciales, sería muy justo acordar a las provincias el derecho a compensar los efectos negativos de las políticas nacionales en materia cambiaria y arancelaria sobre sus economías y sus finanzas.

Al respecto pueden utilizarse institutos tales como préstamos a interés, asignaciones condicionadas y repatriaciones globales (muy utilizadas en el federalismo de los Estados Unidos), anticipos a cuenta de la coparticipación, etcétera que, previo un procedimiento de acreditación de haber sufrido perjuicios, su naturaleza y cuantía, sea obligatorio para el Tesoro de la Nación su otorgamiento.

#### Régimen de coparticipación

Una necesidad, generalizada a nivel mundial, de simplificar los regímenes impositivos, ha llevado a que en nuestro país se adopte un sistema de coparticipación.

Este sistema se basa en que la Nación legisla, recauda y reparte entre las provincias, en los términos de un convenio que ha suscrito con ellas y éstas redistribuyen a su vez entre sus municipios.

Se ha objetado la constitucionalidad de la facultad de la Nación para legislar en materia impositiva cuando las normas se refieren a impuestos reservados por las provincias en la Constitución Nacional.

Esta facultad de legislar en materia impositiva del Congreso de la Nación debe ser dilucidada en la reforma constitucional, y nunca podrá admitirse su ejercicio por la Nación sin una efectiva participación de las provincias, a través de una ratificación de las Legislaturas provinciales o de una ley-convenio.

Si bien la adopción de un régimen de coparticipación impositiva no resultaría en sí mismo objetable, debería sujetarse a cuatro reglas fundamentales:

a) La primera: debe dilucidarse previamente, en el texto expreso de la Constitución Nacional, qué facultades le corresponderán al Congreso de la Nación en materia impositiva;

b) La segunda: que haya una justa distribución primaria entre la Nación y el conjunto de las provincias, en favor de éstas, para compensar la detracción de fondos coparticipados en reemplazos de aportes previsionales y el costo de servicios transferidos;

c) La tercera: efectuar una redistribución secundaria entre las provincias mismas, en favor de las menos desarrolladas;

d) La cuarta: no condicionar la adhesión de las provincias al sistema de coparticipación, pero buscar a través de un régimen creativo y conciliador de redistribución secundaria que las provincias ricas no contrapongan su interés en preservar sus recursos y que las provincias más pobres no busquen incrementar injustificadamente su porción.

#### Creación de regímenes para el desarrollo económico y social

Entre los regímenes para lograr el desarrollo integral de nuestro país surge la propuesta de institucionalizar la región en la Constitución Nacional, pero no como un nuevo nivel de gobierno sino como un instrumento al servicio de la integración y el desarrollo.



Consideramos que la regionalización del país sólo puede propiciarse con fines de integración regional, dotando a las regiones de funciones referidas únicamente al ámbito del desarrollo integral argentino, y no con funciones propias del poder político, que hoy titularizan la Nación o las provincias.

La concepción de la integración regional cuya constitucionalización se propicia, está imbuida de un gran dinamismo intrínseco.

No pensamos que sea ocasión para que unas provincias se aprovechen de las otras o que unas se desarrollen a expensas de las otras. Al contrario, imaginamos una interacción positiva y recíproca entre todas las provincias integrantes, que crean y realizan proyectos de desarrollo del todo regional y trabajan con espíritu de cooperación y solidaridad, en pos de objetivos de progreso y crecimiento global.

Esta institucionalización puede lograrse a través de la reforma de los artículos 67, incisos 16 y 107 de la Constitución Nacional, adoptando para su materialización instrumentos de concertación tales como la ley-convenio y los tratados interprovinciales.

No obstante, también debería dársele al Congreso la posibilidad de constituir regiones a fin de evitar que, por razones económico-sociales, queden provincias aisladas y con menguadas posibilidades de lograr su desarrollo integral.

Las ventajas que puede acarrear la incorporación de un sistema de integración regional a la Constitución Nacional consisten en:

- a) La participación de los gobiernos provinciales en la formulación y ejecución de las políticas fundamentales de la Nación y de la planificación de su realización;
- b) La formulación y puesta en marcha por parte de las provincias, en forma autónoma, de las políticas de desarrollo regional, coherentemente con las políticas nacionales;
- c) El equilibrio de los poderes nacional y provinciales.

#### *Jurisdicción provincial en los establecimientos de utilidad nacional*

Se ha debatido ampliamente sobre los poderes que las provincias pueden ejercer en los establecimientos de utilidad nacional ubicados en su territorio, conforme con lo previsto en el artículo 67, inciso 27, de la Constitución Nacional.

Conforme con la citada norma constitucional, corresponde al Congreso "ejercer una legislación exclusiva en todo el territorio de la Capital de la Nación, y sobre todo los demás lugares adquiridos por compra o cesión en cualquiera de las provincias, para establecer fortalezas, arsenales, almacenes u otros establecimientos de utilidad nacional.

No creemos que se pueda prohibir, de modo absoluto, que las provincias ejerzan sus facultades. Al contrario, la regla deberá ser que les está permitido ejercerlas, siempre que resulten compatibles con los

fines y naturaleza en cuya virtud se decidió la instalación del establecimiento de utilidad nacional.

De este modo considero que debería incluirse en el artículo 67, inciso 27, de la Constitución Nacional un texto que, a la vez que atribuya al Congreso la potestad de reglar las facultades del gobierno federal sobre los servicios y lugares afectados bajo su administración a un interés nacional, dentro de una provincia, lo obligue a definir qué competencias provinciales quedan excluidas en función de la naturaleza y fines del establecimiento y qué competencias deben convenirse con el gobierno provincial respectivo.

#### *Posibilidad de realizar las provincias gestiones internacionales*

Si bien esta posibilidad ha estado prohibida por mucho tiempo a las provincias, actualmente la doctrina propicia aunque con cautela, que puedan llevar a cabo la gestión internacional de intereses propios.

Nadie cuestiona que la política exterior es competencia exclusiva del gobierno federal por delegación expresa efectuada en la Constitución Nacional (artículos 27, 67, incisos 12, 14, 16, 19 y 86, incisos 14, 107 y 108).

No obstante, ello no exige que todas las gestiones argentinas que deban cumplirse en el extranjero estén reservadas al gobierno federal.

Si bien la facultad nacional en la materia no puede ser compartida con las provincias, no es concurrente, hay facultades concurrentes como la de promover el bienestar económico-social, cuyo ejercicio puede trascender el territorio nacional, sin llegar a configurar supuestos calificables como propios de las "relaciones internacionales del país".

Tal es el caso de la contratación de bienes y servicios, promoción de productos locales en el exterior, promoción del turismo, celebración de acuerdos transfronterizos atinentes a potestades locales (sanidad vegetal y animal, por ejemplo) y que no sean tratados internacionales, etcétera.

Sin perjuicio de ello, en ejercicio de esta facultad, las provincias no podrían contrariar la política exterior, entorpecer negociaciones internacionales, transgredir los tratados internacionales suscritos por el gobierno nacional, o ejercer otras potestades expresamente delegadas al gobierno federal, como uso de divisas, otorgamiento de garantías bancarias, importación y exportación, etcétera, consideraciones que, por razones obvias, no exigen mayores aclaraciones.

#### *Palabras finales*

Para concluir voy a citar a una compatriota, la doctora Castorina de Tarquini, para quien se consagra en nuestra Carta Magna una fórmula federal adoptada y adaptada a la realidad argentina, que consagra en consecuencia una unidad federativa o federación unitaria, como respuesta a un sentimiento claro de unidad nacional, pero que debía lograrse conciliando los factores unitarios y federales que palpitaban en el seno de la comunidad.

El artículo 104, el más federal, que fija el deslinde de competencias, debe ser analizado juntamente con el artículo 67, inciso 16, que concede al gobierno la prerrogativa de hacer frente a las cambiantes situaciones que se plantean en la búsqueda del bienestar general de la Nación y las provincias.

La enumeración seguiría por los artículos 107, 108 y 110, que hablan del propósito de defender los intereses nacionales en armonía con los locales.

En suma y más allá de la polémica acerca de la preexistencia de la Nación o las provincias o de cualquier otra de semejante naturaleza que promuevan sentimientos disolventes, nuestro federalismo se muestra en sus orígenes permeable a armonizar ante las variables que pudieran suscitarse en las relaciones entre Nación, provincias y municipios. Es un federalismo de conciliación, en el que los factores en pugna se hicieron concesiones mutuas.

Por diversos factores este federalismo preceptuado, proclive a la conciliación, no dio su fruto. El comportamiento federal ha sido algo muy distinto de lo descrito y ahí radica, a nuestro entender, el germen de su crisis.

Este comportamiento federal argentino ha planteado las cosas en términos de rivalidad, tal vez porque se partió de un supuesto básico y tajante: la separación entre ambos gobiernos que lógicamente enfatizó el límite de competencias y la distribución de las mismas. En esta situación hay ausencia de colaboración entre los gobiernos. En definitiva, la relación de los poderes está caracterizada por la tensión, y ésa ha sido nuestra vivencia.

Lo auspicioso del proceso es que en los últimos años hemos iniciado un proceso de reversión de la desfederalización de nuestro país. Numerosos hechos así lo demuestran.

Tenemos la oportunidad de promover e institucionalizar el nuevo federalismo argentino: el federalismo de la colaboración, de la conciliación, del trabajo conjunto y armónico, basado en una concepción dinámica y transformadora que coadyuva a la transformación de nuestra sociedad y de nuestro país, y nos proporciona un instrumento de convivencia nacional en un ambiente de libertad y solidaridad, único camino posible para el desarrollo integral.

Si renunciáramos a construir un nuevo país, a construir un nuevo federalismo, no sólo nos estaremos autoproclamando incapaces de hacerlo. Además estaremos renunciando al sentimiento más elemental de la humanidad: la ilusión, que sin ser un concepto de elevada cientificidad, es el alimento de la utopía y la utopía es la superación de la política como arte de lo posible hacia la política como la creación de lo posible.

Los argentinos, sin lugar a dudas, debemos abrir el campo de lo posible, ya que como hombres posmodernos padecemos —sin saberlo— el vértigo de la posibilidad.

En una actitud superadora del posmodernismo, tal vez podamos avanzar. Porque trabajar sobre lo posible implica el constante desplazamiento de los límites, hacia la creación de lo posible.

## *Defensa de la competencia del usuario y del consumidor*

La inteligencia rectora de la nueva Constitución debe propiciar la inserción de la Argentina en el mundo para responder a los desafíos de la sociedad moderna, de la sociedad actual que es fundamentalmente competitiva. Se trata de una sociedad que por primera vez es netamente universal, donde se obliga a responder a una serie de desafíos mayúsculos, muy distintos a los que se avizoraban en 1853 o en 1949.

La inserción de la Argentina en este mundo requiere por un lado de la consolidación y profundización del régimen democrático; por el otro, de la vigorización de las instituciones republicanas, y también del reconocimiento constitucional de nuevos derechos.

Entre esos derechos, que ya han sido receptados en muchas Constituciones provinciales, debemos considerar los de los consumidores y usuarios y el de libre competencia. Así nos lo propone el proyecto en consideración.

Las perspectivas del siglo XXI señalan, entre otras cosas, nuevas relaciones de poder, un proceso de transnacionalización, diversos y más eficaces sistemas de comunicaciones, la revolución científica técnica, la desregulación y apertura de la economía; pero también la pobreza y la marginación social.

Hay que redefinir el orden económico social. Entonces, el Estado debe promover el desarrollo competitivo de la economía nacional, asegurando la rentabilidad y la equidad social. Para ello, debemos propiciar la igualdad de oportunidades para que todos los hombres y mujeres de nuestra sociedad tengan acceso a los bienes necesarios para una vida digna y plena. Este es el desafío a la capacidad competitiva de los argentinos. Por ello es vital consagrar el derecho a la competencia y de los consumidores y usuarios con jerarquía constitucional.

No cabe duda de que estos derechos encuentran cobijo en los principios de nuestra actual Ley Fundamental.

Así en el artículo 67, inciso 12, de la Constitución se faculta al Poder Legislativo nacional a reglar el comercio con otras naciones y entre las provincias; y el inciso 16 autoriza al Parlamento la sanción de la legislación tendiente al bienestar y a la prosperidad general. Sin embargo, estos derechos no tienen un reconocimiento expreso en la norma madre de la Nación.

De hecho, tenemos ya una ley de defensa del consumidor y pronto a ponerse a consideración del cuerpo la ley de defensa de la competencia.

Nunca ha existido libertad económica completa y absoluta, pues aunque fragmentariamente, la vida económica ha sido objeto de prohibiciones y controles; lo nuevo es la existencia de un nuevo sistema orgánico.

A mero título ejemplificativo cabe recordar los regímenes regulatorios a la producción y comercio de vinos, carnes, granos y yerba mate, entre otros.

La propia Corte Suprema concretó su pensamiento sobre la solicitud de las regulaciones económicas, al declarar la constitucionalidad de la ley 12.711 sobre arrendamientos rurales. En esa oportunidad el más alto tribunal de la República expresó que el orden público reposa sobre la estabilidad de los contratos "pero ésta

dejaría de ser fundamento de orden y de bienestar general para convertirse en amenaza si se pretendiera que lo contratado es por sí mismo lo justo siempre, pura y simplemente porque es lo contratado, olvidando que la estabilidad del orden contractual supone correlativa estabilidad en lo fundamental de las circunstancias sociales y económicas en que se contrata".

La Organización de las Naciones Unidas en su declaración sobre el establecimiento de un nuevo orden económico internacional expresó la necesidad de "reglamentación y supervisión de las actividades de las empresas transnacionales". También en el Programa de Acción para instaurar ese nuevo orden económico internacional se insiste en ello. Por otra parte, en la Carta de Derechos y Deberes Económicos de los Estados se establece que "todo Estado tiene derecho de reglamentar y supervisar las actividades de empresas transnacionales que operen dentro de la jurisdicción nacional".

La Constitución del 49 introdujo sustanciales reformas referidas a las relaciones económicas. Esas normas fueron inspiradas en gran medida por las Constituciones de Brasil de 1946 y de Italia de 1947. Esta última en su artículo 40 dice: "Toda actividad económica se orientará conforme a la libre iniciativa privada, siempre que no tenga por fin ostensible o encubierto dominar los mercados nacionales, eliminar la competencia o aumentar usurariamente los beneficios". Casi idénticos conceptos expresa el artículo 148 de la Constitución de Brasil del 46. Se reservaba entonces el comercio de importación y exportación al control del Estado. Se autorizaba al Estado a intervenir en la economía con el mecanismo de la regulación económica.

En la Constitución Argentina del 49 el Estado controla la iniciativa privada, la integra o la corrige, pero no la sustituye ni la dirige. Entre el individualismo y el estatismo, elige una tercera vía la orientación social.

La nueva Constitución debe reafirmar la actividad privada propiciando también la intervención del Estado en la vida privada no con un carácter sustitutivo de la actividad económica privada sino en un sentido orientativo, coordinativo e interpretativo de las manifestaciones de ésta.

El derecho de defensa de la competencia es una de las ramas jurídicas que mayor desarrollo han alcanzado en el mundo industrializado durante las últimas décadas. Estados Unidos fue el país que concentró inicialmente la aplicación de estas normas. Por otra parte la formación del Mercado Común Europeo dio un gran impulso a su aceptación e implementación de los países de la Europa occidental.

Si bien las normas que regulan la competencia se refieren exclusivamente a actividades de índole económica sus efectos no hacen solamente al funcionamiento

del sistema productivo, sino que inciden esencialmente sobre la sociedad toda. La estructura competitiva de un país es uno de los pilares básicos de la organización y de la evolución de su economía.

Asistimos entonces a épocas de cambio en la historia. Las épocas de cambio traen aparejada la crisis del derecho, de las instituciones y de los conceptos. Pero no siempre las crisis significan decadencia, disociación o disolución, por el contrario muchas veces implican transiciones hacia formas de vida distintas.

A las transformaciones operadas en las últimas décadas les corresponde un cambio sociológico marcado por la aparición de la sociedad de consumo y sobre todo del hombre consumidor. El concepto de solidaridad social avanza sobre el área de los daños resarcibles.

En el derecho de los países occidentales se está afirmando un nuevo humanismo, donde el hombre constituye un valor jurídico normativo. Este humanismo evoluciona rápidamente hacia la solidaridad social entre cuyos presupuestos se consagran la igualdad material y no sólo formal.

Esto significa que la defensa de los consumidores tiene dos dimensiones claramente políticas: por un lado, la participación ciudadana, y por el otro, el control social que podrá ejercerse sobre las empresas y la economía.

Queda pues demostrado que en estos tiempos ya nadie se opone a la regulación estatal de la economía. Por eso es que cabe establecer principios fundamentales para el establecimiento de un orden económico justo.

Así, en la Constitución deben establecerse los principios fundamentales que reglan la economía, sin entrar en particularizaciones que pueden impedir las debidas correcciones en la aplicación práctica de esos principios básicos; ello en razón de que no cabe atarse a esquemas dogmáticos. Cualquiera fuera la forma que adopte la regulación económica del Estado, debe establecerse por ley.

El Estado ejerce el control político de lo económico en función de su actividad esencialmente política, cuales, la de lograr el bien común.

La regulación económica no debe vulnerar los derechos fundamentales de las personas sino que, por el contrario, debe fortalecerlos.

En síntesis, en la Ley Fundamental debe quedar establecida la responsabilidad del Estado como órgano regulador. La regulación económica no debe ser un fin en sí mismo, sino un medio para afianzar la justicia y el respeto a la persona humana.

Por estas razones es que propiciamos la incorporación expresa de los derechos de los consumidores y usuarios y de defensa de la competencia en el nuevo texto constitucional.

#### INSERCIÓN SOLICITADA POR EL SEÑOR DIPUTADO GONZALEZ CABANAS

"Opinión del señor diputado acerca del proyecto de ley por el que se declara la necesidad de la reforma constitucional

Todos los pueblos de esta civilización que han logrado plasmar una inteligente unión de voluntades dife-

rentes, han obtenido un Estado con presencia y trascendencia que permitió el desarrollo de las fuerzas vitales de los hombres que la componen. Y ese logro ha sido por la madurez de sus componentes. Y esto lo digo, señor presidente, porque si miramos y examina-

(Continúa en la 2ª parte)

Correo Argentino Suc. 43 (B)	FRANQUEO A PAGAR Cuenta N° 420

REPUBLICA ARGENTINA

# DIARIO DE SESIONES

## CAMARA DE DIPUTADOS DE LA NACION

83ª REUNION — Continuación de la 6ª SESION ORDINARIA  
DE PRORROGA (Especial) — DICIEMBRE 21 Y 22 DE 1993

---

SEGUNDA PARTE

conciencia e inconciencia, y las largas luchas del pueblo argentino, para comenzar a obtener su organización nacional.

Entonces debe recorrer legítimamente esa conciencia histórica de aquellas luchas de la conquista del desierto, de aquellas luchas por el voto secreto y obligatorio de Yrigoyen, de aquellas luchas de las conquistas sociales del general Perón, de la incorporación a la actividad política de la mujer, de todo lo bueno y positivo. De todo lo triste. De la cárcel, de los enfrentamientos fratricidas, de la cárcel de Perón y su proscripción, de la detención de Balbín, de la cárcel de Menem, de los bombardeos del '55, de la persecución, de los muertos de las dictaduras. Está en nuestra conciencia y en nuestra historia el retorno, el abrazo del reencuentro, la cárcel, los desaparecidos, las Malvinas. La lucha por recuperar constantemente, los radicales, los peronistas, y todo el arco político, esa vieja madre, la Constitución del '53 presa de sus verdugos de turno.

Por eso suena ridículo, señor presidente y señores diputados, que se quieran asustar del encuentro reservado entre Menem y Alfonsín, aquellas minorías que pretenden calificarlo de ilegítimo, de no transparente.

#### INSERCIÓN SOLICITADA POR EL SEÑOR DIPUTADO ARMENDARIZ

Opinión del señor diputado acerca del proyecto de ley por el que se declara la necesidad de la reforma constitucional

Cuando en un país surge la idea de reformar su Constitución y entre los temas a tratarse figura el término del mandato y la posibilidad de reelección presidencial, es natural y lógico que reaparezca la vieja lucha entre quienes desean incrementar el poder y quienes buscan una distribución equitativa y balanceada del esquema de ese poder.

Bertrand de Jouvenel escribía que desde el siglo XII al XVIII el poder público no ha dejado de acrecentarse y en ese juicio aludía a la evolución del proceso histórico político de conformación del Estado moderno.

A su vez, afirma Egues que la Inglaterra del siglo XVII ofrece la más acabada forma de alineamiento de las fuerzas políticas, sociales y religiosas en pos de ese logro. Con Jacobo I predominó el absolutismo. Pero posteriormente durante el reinado de Carlos I se afirma el Parlamento y se desencadena una tensa relación que conduce a la guerra civil y al regicidio. Entonces, había tres estamentos: el rey, los lores y los comunes.

Durante el gobierno de Cromwell —1653— se sanciona el *Instrument of Government*, que significó el predominio de los comunes, con la teoría del rey-en-Parlamento.

La gloriosa revolución de 1688 brindó la aprobación de la Declaración de Derechos, que consagraba la monarquía constitucional y el equilibrio; con una notable disminución del poder real y la supremacía legislativa asumen los Orange.

como si fuera ilegítimo el diálogo para la búsqueda de soluciones que anhela el pueblo argentino.

Por eso no es cierto que haya presiones válidas los legisladores o espurias hacia los legisladores para cionar esta iniciativa.

Estamos aquí sentados porque queremos y respetamos la historia del pueblo argentino. Porque respetamos sus sentimientos y sus lealtades, sus solidaridades. Y también sabemos respetar a sus líderes. Porque el pueblo otorga esa categoría a aquellos que con humildad, sacrificio y conducta dan su vida y su tiempo al servicio de su pueblo. Y es el mismo pueblo el que otorga esa dignidad.

Por eso a nosotros los justicialistas los títulos no nos asombran, no nos asustan ni nos envanecen, porque el título que siempre exhibimos con orgullo es el de conpañero.

Y cuando luchamos lo hacemos para representar a ese conjunto de voluntades, para poder plasmar la voluntad legítima del conjunto.

Desde esa absoluta libertad del poder, que es el poder de nuestros mandantes, como legisladores de la Nación Argentina, venimos entonces con nuestro voto positivo a decir sí a nuestra historia, sí a nuestro pueblo, sí a nuestra patria.

Este proceso revolucionario contó con el cuerpo de doctrina extraordinario a cargo de John Locke (*Segundo tratado sobre el gobierno civil*).

Allí quedó plasmada la preeminencia del Parlamento como medio para limitar el poder real, distinguiéndose las funciones del Poder Legislativo y Ejecutivo, concepción que tenía su entronque en el *Instrument of Government*. Tales funciones debían estar en distintas manos según reflexión que no se agota en la tradición inglesa, pues se la esboza con pretensión de alcance general y como medida de buen gobierno reiterando el pensador que el Legislativo solamente legisla y el Ejecutivo solamente ejecuta las normas aprobadas.

Las monarquías absolutas del continente europeo fueron vistas con marcado desprestigio y la dirigencia intelectual vio al sistema inglés como la mejor forma de organización política.

Los franceses captaron la fórmula racionalizada en Inglaterra. Montesquieu fue el teórico que impulsó las ideas sobre la base de que es necesario frenar el poder con el poder mismo. Para eso propuso dividir las diferentes funciones entre órganos distintos y separados, ya que igual la libertad se perdería allí donde la potestad legislativa, la ejecutiva y la judicial se reunieran en una misma persona.

Así se ideó el sistema de pesos y contrapesos, por el cual un órgano compensa y equilibra a los otros, es decir, interdependencia e interrelación entre ellos.

Benjamín Constant introdujo la idea del poder moderador o neutro, que tiende a asegurar el equilibrio de los otros poderes y a evitar las exorbitancias. Ese modelo inspiró a los norteamericanos que a partir de 1803

lo entregaron pretorianamente a la Corte Suprema (por no estar en la Constitución) y por impulso del juez Marshall. Ese papel consiste en velar por la constitucionalidad, es decir la ha convertido en árbitro supremo del Estado. No obstante ese poder moderador, Maurice Deuverger afirma que el sistema norteamericano "da miedo porque otorga poderes inmensos a un solo hombre".

A esta altura de la exposición es imprescindible haber algunas consideraciones más sobre el presidencialismo norteamericano.

Señalamos, como antecedente, la llegada de los emigrados ingleses a la costa Este de América del Norte que huían de la opresión política y religiosa de los Estados. Los puritanos, núcleo fundamental de esos peregrinos, eran perseverantes sostenedores de los principios democráticos que aplicaban en la vida de la iglesia, esencialmente en los *covenant*, especie de acuerdo o pacto similar a un contrato social, que se firmaba en el acta originaria de la congregación.

No otra naturaleza tuvo el famoso "Pacto de Mayflower" suscrito en el barco de este nombre, en que arribaron en 1620 los padres peregrinos ansiosos por encontrar la libertad que su patria les negaba.

El citado documento encerró el histórico compromiso de los colonos de asociarse en un cuerpo político cuyas bases y principios son considerados el punto de partida de la democracia americana.

Recuerda Parrington los conceptos de un destacado puritano, Roger Williams, que proclamaba con ardor político: "Es evidente que los gobiernos erigidos y establecidos por el pueblo no tienen más poder, ni lo tienen por mayor tiempo, de lo que el pueblo por su consentimiento convenga en otorgarle", en clara referencia a que el sustento de la autoridad civil radica en la autoridad popular.

Establecidos en trece colonias, el pensamiento de sus hombres se afianzó en favor de la aprobación de fórmulas igualitarias de organización, en la potestad coactiva equilibrada por frenos y contrapesos, y en la indiscutible preeminencia de la ley escrita sobre la costumbre.

La sanción de la Constitución americana se implementó en el marco de un proceso de cambio de las ideas que con atisbos democráticos y perfil liberal habían delineado el encuadre jurídico de los inicios de la Nación independiente.

"Sea por razones económicas o ideológicas, lo cierto es que el espíritu de la dirigencia norteamericana previo a la reunión de la convención era muy distinto al de los tiempos revolucionarios. Otras ideas se fueron abriendo camino, y con ello, otra concepción de cómo debía organizarse el nuevo Estado", explica Egues al llegar a la conclusión de que los grupos dirigentes comenzaron a virar hacia fórmulas conservadoras.

Es muy clarificadora la cita de André Maurois, introducida por el mismo autor, en la que leemos: "La declaración de la independencia con su euforia liberal y humanitaria es el fruto de un momento revolucionario. Pero lograda la independencia, la persistencia del espíritu revolucionario inquieta a los comerciantes, financieros, portadores de bonos, que exigen la calma, el respeto de los contratos y el restablecimiento del orden".

Con ese espíritu, la Constitución americana sentó los principios de la soberanía del pueblo y la garantía de los derechos humanos, la trascendencia de la Ley Fundamental —con el rango de ley suprema, con forma escrita y con carácter rígido—, el régimen presidencialista sustentado en la doctrina de la separación de los poderes —distribuidos en distintos órganos con control recíproco y en un plano de equilibrio—, la fórmula federal como medio de integración de los Estados miembros y el principio de un gobierno de leyes y no de hombres, como límite al poder personal.

Como hemos afirmado, el ideario conservador impuso la preeminencia de un Poder Ejecutivo fuerte, con límites en sus funciones, por encima de quienes confiaban más en las amplias decisiones de los órganos legislativos. En el fondo, admiraban la vieja monarquía inglesa y —se ha dicho— pretendían reproducir la imagen de Jorge III, si bien renegaban de la sucesión hereditaria y del poder de por vida.

No referiré ahora a lo que será nuestro pensamiento en torno de la duración del mandato presidencial y la posibilidad de reelección.

En la Convención de Filadelfia, tanto el "Plan Randolph, o Plan de Virginia, como el Plan de Nueva Jersey, influido por las ideas liberales, propiciaban la duración breve del período presidencial —al que aspiraban con integración colegiada— y la no reelección del Ejecutivo.

Frente a estas pretensiones la tesis conservadora inclinaba sus preferencias por el órgano unipersonal y permissivo en el aspecto de la reelección.

Finalmente se aprobó un sistema de Poder Ejecutivo que confiere esa potestad a un presidente de los Estados Unidos de América, que desempeñara su cargo durante el término de cuatro años, según lo establecido en el artículo II, sección 1ª, párrafo 1º de la Constitución. La citada norma no contiene disposición alguna con relación a la reelección del titular de ese poder; lo que en la práctica implicó la posibilidad de la permanencia en el cargo por mayor período de tiempo; vieja aspiración conservadora.

Vinculado con este aspecto, ha dicho Gerard Johnson: "El hombre que vive en la Casa Blanca es como un rey en cuanto a su poder político, pero difiere tanto de los reyes como de los obispos en que mantiene su poder legal solamente por un tiempo determinado, cuatro años...".

Sin embargo, el pensamiento de intérpretes y analistas políticos se ha interesado en señalar las diferencias entre un rey y un presidente, tema que también preocupó a Hamilton, quien se dedicó a poner de manifiesto las características diferentes de uno y otro jefe de Estado, no obstante lo cual admitió que los poderes del presidente se asemejan por igual a los del rey de la Gran Bretaña y a los del gobernador de Nueva York.

George Washington, accedió como primer presidente al cargo en 1789 y aceptó ser reelegido en 1793, pero rehusó la candidatura que sus partidarios le ofrecían para una tercera presidencia en 1799, "ese ciudadano era Washington, que después de gobernar con suprema virtud, convertiría su alto ejemplo en verdadera lección".

tución moral de las tradiciones republicanas", ha observado con agudeza y ajustado criterio Alberto Demichelli.

Desde ese entonces se asimiló como norma consuetudinaria el límite de una sola reelección para presidente que aceptara una nueva postulación. Como ha señalado Corwin, "la inteligencia que limita en todo caso el desempeño del cargo a dos periodos, descansa exclusivamente en la costumbre".

La ruptura de la tradición iniciada por Washington —y no alterada a lo largo de los años— se produjo con el caso especial de Franklin Delano Roosevelt, electo presidente de los EE. UU. por cuatro veces consecutivas, en 1932, 1936, 1940 y 1944. Su prestigio personal como propulsor del *New deal* y la conducción de la Nación hacia el éxito en la Segunda Guerra Mundial le valieron ese incondicional apoyo del pueblo.

La Enmienda XXII aprobada el 24 de marzo de 1947 y ratificada el 27 de febrero de 1951 estatuyó que una misma persona no podría aspirar a desempeñar el cargo de presidente por más de dos periodos. De esta manera, se restableció la vieja norma consuetudinaria con carácter de disposición escrita en el ordenamiento constitucional.

El mecanismo implementado habilita al electorado a hacer su juicio de valor sobre la conveniencia de que el titular del Ejecutivo continúe por un periodo más de gobierno.

Entendemos que más allá de los casos históricos de excepción, la Enmienda XXII constituyó una muestra más de la democratización del proceso constitucional norteamericano, en esa secuencia de logros progresistas para neutralizar los matices aristocráticos pendientes. Así, el acceso de Jackson a la presidencia, el triunfo de las fuerzas antiesclavistas, los avances en contra de la discriminación y los límites al ejercicio del poder son expresiones elocuentes de que la igualdad deja de ser una declamación formal para alcanzar mayor efectividad.

Los últimos ejemplos históricos de los presidentes Carter y Bush permiten apreciar cómo la ciudadanía decide su apoyo a la continuación del gobernante en el ejercicio del cargo o estima más conveniente la alternancia de otras fuerzas políticas con propuestas más adecuadas a la problemática que afecta a la sociedad.

Hemos volcado nuestra atención en la duración del periodo presidencial americano y en la normativa reeleccionaria por cuanto entendemos que ofrece una perspectiva idónea para ilustrar sobre un tema que, en este momento, la Honorable Cámara debe considerar en su debate por la reforma constitucional.

Además, para llegar al núcleo temático, nos interesaba resaltar de qué manera el modelo se imbricaba en el típico del equilibrio de los poderes y el funcionamiento de los órganos bajo el control del alto tribunal de justicia.

Las jóvenes repúblicas latinoamericanas no pudieron evitar su pasado colonial y entonces no se luchó por ideas, sino por ciertos hombres determinados, según afirma García Calderón; pero también recibieron la influencia de la Revolución Francesa, de manera que

buscaron combinar la libertad y el poder personal y contraron en la Constitución de Filadelfia el modelo apropiado, presidencialista, que se ajustaba a sus aspiraciones. Valencia Carmona afirma que muchas de las Constituciones han sido hijas del oportunismo político o de la conveniencia personal de los gobernantes que respondan a auténticos cambios de estructura o a corrientes ideológicas definidas.

Abordamos la duración del mandato como primer eje de esta exposición. No hay lugar a dudas de que la tendencia moderna tiende a una regulación entre lapsos extremos que han tenido vigencia en otros tiempos históricos: así, de la presidencia vitalicia a los periodos de una década que registraron los textos, podría decirse que el caso de Chile, con una Constitución que establece ocho años, sería el más notorio, entre los actuales ordenamientos, por su larga duración. No debe olvidarse que esa Ley Fundamental fue inspirada por el propio Pinochet durante su dictadura y que en la actualidad está en marcha el proceso de reforma constitucional para reducir el periodo a seis años. El 14 del actual mes de diciembre la aprobó el Senado y, al día siguiente, la Cámara de Diputados, en ambos casos por muy amplia mayoría. La reforma deberá ser ratificada por el Congreso en pleno el 15 de febrero de 1994. Es decir, sesenta días después de su votación por la Cámara Baja.

En las antípodas, los ejemplos hoy pertenecen al pasado, tal la Constitución colombiana de 1873, que señaló en dos los años de gobierno, al igual que la de Venezuela de 1874.

En una posición intermedia, las Constituciones actuales se pronuncian por un periodo más limitado en el tiempo: por seis años: Argentina (artículo 77); México (artículo 83); Nicaragua (artículo 148); por cinco años: Brasil (artículo 82); Cuba (artículos 69, 72 y 74, si bien no es un sistema presidencialista y ha permitido la perpetuación de Fidel Castro en el gobierno); El Salvador (artículo 154); Guatemala (artículo 184); Haití (artículo 134-1); Panamá (artículo 172); Paraguay (artículo 229); Perú (artículo 112); Uruguay (artículo 152); por cuatro años: Bolivia (artículo 87); Costa Rica (artículo 134); Colombia (artículo 190); Ecuador (artículo 73); Honduras (artículo 237); República Dominicana (artículo 49).

El otro aspecto fundamental de tratamiento es el de la reelección, por cuanto en el proceso histórico latinoamericano la crónica ha registrado los excesos de ambiciones de poder por parte de los gobernantes, que los llevaron a ensayar cualquier mecanismo que les permitiera mantenerse en el poder.

Por esa razón el constituyente latinoamericano, quiso muchas veces, poner un límite a la perpetuación en el ejercicio del cargo de los llamados hombres providenciales. Era la respuesta del sentir democrático contra el despotismo moderno que buscaba el ropaje constitucional para disipar la real apariencia del dictador.

Con ese sentido se ideó la cláusula antirreeleccionista, que ha tenido diversas fórmulas, pasando por la relatividad de cierta contención a la posibilidad de continuación del mandato, e incluso por la negativa más absoluta de reelección.



La cláusula de la no reelección relativa ofrece diferentes variantes según los distintos ordenamientos. Así, varias Constituciones exigen un período intermedio para que el presidente pueda ser reelegido, tal el caso de la Argentina (artículo 77), Bolivia (artículo 87), Brasil (artículo 82), niega la reelección para el período subsiguiente), Chile (artículo 25), Uruguay (artículo 152). Haití participa de la misma característica, pero su artículo 134-1 no permite un tercer mandato, Panamá también ofrece un matiz diferente, su artículo 172 niega la reelección en los períodos presidenciales inmediatamente siguientes y Venezuela exige el transcurso de diez años para admitir la reelección en sus artículos 184/185.

La prohibición que marca el impedimento para que la persona que hubiera ejercido la presidencia vuelva a ocuparla está representada en la cláusula de no reelección absoluta. Encontramos esa disposición tan radical en las Constituciones de Costa Rica, cuyo artículo 192, inciso 1º, no admite la reelección presidencial y el artículo 134 tipifica como traición a la república la violación de este principio; Colombia, cuyo artículo 197 niega la reelección al ciudadano que bajo cualquier título ejerce la presidencia; Ecuador, en su artículo 73 no permite al presidente ser reelegido; El Salvador, su artículo 152 impide la reelección al que ejerció el mandato anteriormente por más de seis meses consecutivos o no; Guatemala, su artículo 186, inciso b), veda a la persona que ejerza la presidencia y vicepresidencia de la República a optar para esos cargos cuando se haga la elección respectiva, así como también si hubiera desempeñado esa función durante cualquier tiempo dentro del período presidencial en que se celebren las elecciones; Honduras, su artículo 239 establece que quien haya desempeñado la titularidad del Poder Ejecutivo no podrá ser presidente o designado; México, su artículo 83 enuncia en forma categórica y como para aventar cualquier interpretación en contrario que "en ningún caso y por ningún motivo" el presidente podrá volver a desempeñar ese puesto; Paraguay, en su artículo 229 fija que el presidente no podrá ser reelecto en ningún caso.

Con una óptica diferente, otras constituciones han previsto la reelección del titular del Ejecutivo; claro que en su mayoría lo han efectuado de una manera tácita, es decir, sin que norma alguna establezca o no la posibilidad de que el presidente pueda continuar por otro período en el cargo, jugando entonces el principio de lo que no está prohibido está permitido. Tal es el caso de las Constituciones de Cuba, Nicaragua y República Dominicana.

El mecanismo puesto, es decir, la inclusión expresa de la cláusula de la reelección puede leerse en la Constitución del Perú, cuyo artículo 112 dice que el presidente puede ser reelegido de inmediato por un período más. Transcurrido otro período presidencial, como mínimo, el ex presidente puede volver a postularse sujeto a las mismas condiciones.

De acuerdo con lo que hemos analizado predominan en el constitucionalismo latinoamericano los textos supremos con normas tendientes a evitar la larga permanencia del gobernante en la función respectiva; ello, en

atención a los desbordes que han provocado las ambiciones políticas y los extravíos del poder.

En los últimos tiempos se profundiza el sentir democrático —salvo excepciones— por lo que la aspiración generalizada es que las limitaciones en la estructura del poder funcionen a pleno, con un eficaz control de su funcionamiento. Las cláusulas de no reelección absolutas o relativas constituyen un reaseguro para los fundamentos democráticos del sistema.

Hasta aquí las características del presidencialismo latinoamericano, de lo que participa también el modelo argentino, que se nutrió, además, de los antecedentes históricos de la organización institucional de la Nación, sin olvidar la influencia de Alberdi, la Constitución chilena de 1833 y la riqueza doctrinaria nacional y extranjera.

"Como ninguna otra de las instituciones que nos legaron los Constituyentes del 53, el Ejecutivo tiene un arraigo profundo en nuestros antecedentes históricos, siendo así la más nacional de todas aquellas; y si con algún modelo extranjero tiene semejanza, no es precisamente con el presidente de Estados Unidos, sino con el presidente que creó la Constitución chilena de 1833", ha escrito González Calderón en su clásica obra.

Es aceptada la versión de que Juan María Gutiérrez fue el autor del proyecto y del informe sobre la parte dogmática de la Constitución, en la Convención de 1853, y que Gorostiaga proyectó en el esbozo el Preámbulo y la parte orgánica de la Ley Suprema. "Este esbozo, afirma Pérez Guillou, fue casi fielmente seguido por el texto constitucional definitivo"; de ahí que al analizar el trabajo de Vassot sobre "La influencia de José Benjamín Gorostiaga en la Constitución argentina y en su jurisprudencia" subraya que lo importante que demuestra el autor es cuáles fueron las fuentes del esbozo, esto es, el proyecto de Alberdi, la Constitución de 1826, la Constitución norteamericana de Filadelfia de 1787 y los comentarios de "El Federalista" de Hamilton, Madison y Jay.

Siguiendo el curso de nuestro pensamiento, que es acercar elementos de juicio en torno de la duración del mandato presidencial y la posibilidad de la reelección, diremos que el Constituyente argentino, en el siglo pasado, adoptó una fórmula que coincidía con la inclinación por el mandato de duración necesaria para desarrollar una obra de gobierno que satisficiera las expectativas del electorado.

No olvidemos que en la Convención de Filadelfia hubo quienes se inclinaron por lapsos de diez años, sin dejar de mencionar que mister Gerry propiciaba quince años, mister King, veinte, y el mismo Hamilton impulsaba su propuesta de que el presidente gobernara mientras observaba buena conducta o de por vida.

Nuestra Constitución fijó en el artículo 77 lo siguiente: "El presidente y vicepresidente duran en sus empleos el término de seis años; y no pueden ser reelegidos sino con intervalos de un período".

En su estudio de las fuentes constitucionales de nuestra Ley Fundamental, Seco Villalba señaló como tal al artículo 78 de la Constitución de la República del Perú: "La duración del cargo de presidente de la República es la de seis años, y ningún ciudadano puede ser reelegido, sino después de un período igual".

Esa Constitución peruana de 1839, por lo que vemos, incluía una norma que inspiró el contenido de nuestra preceptiva en los dos aspectos que estamos considerando. Triunfaban principios republicanos de renovación de las personas en el desempeño de los poderes públicos. Además, como sostiene Bidart Campos, el recuerdo de la tiranía de Rosas le otorgó justificación histórica al texto del artículo 77.

A su vez, Alberdi en su momento reclamaba un presidente fuerte pero subordinado a la ley. Entre la anarquía y el desorden de los primeros tiempos —cuando se trataba de debilitar el poder, creyendo servir mejor a la libertad y el despotismo—, él se inclinaba por la experiencia de Chile, que primero fortaleció las instituciones y consiguió la paz a través de: la Constitución, y luego recién pensó en un Ejecutivo vigoroso.

La Argentina no escapó a la regla. Latinoamérica sólo introdujo una variante importante al modelo de los Estados Unidos, en lo referente a la figura presidencial; en lugar de cuatro años con reelección indefinida, como era hasta la sanción de la Enmienda XXII (1951), se establecieron seis años y la posibilidad de la reelección luego de un período de intervalo, porque —dice Joaquín V. González— prohibirla en absoluto sería negar al pueblo un derecho natural.

Nuestra normativa suprema adoptó de esa manera la fórmula alberdiana, cuya fuente, a su vez, fue la Constitución peruana de 1839, según expuse anteriormente.

Al incorporarse Buenos Aires a la Confederación Argentina, en virtud del Pacto de Unión de San José de Flores, de 1859, la Constitución de la Nación Argentina fue concordada con las reformas introducidas por la Convención Nacional de Santa Fe de 1860.

Nada se modificó en relación al tema comentado salvo título de presidente, que pasaría a ser de la Nación Argentina, y la adecuación numérica por las cláusulas incorporadas, por lo que el artículo 74 pasó a ser el actual 77.

Las reformas de 1860 y de 1898 nada cambiaron en lo vinculado a nuestro interés.

Producido el acceso del general Perón a la escena política argentina y elegido presidente en 1946, se gestó un proceso de reforma constitucional a partir de 1948, que buscaba, más allá de un constitucionalismo social, el robustecimiento de la autoridad presidencial y la posibilidad de la reelección. La intolerancia para con la oposición, que veía el objetivo único de entronizar un poder autoritario, fue un ejemplo histórico para no reeditar jamás.

Por ello, no existió el diálogo y el resultado fue una Constitución impuesta que no permitió que en nuevas ocasiones pudiera pensarse en darle vigencia.

La Constitución de 1949 redactó así el artículo respectivo: "El presidente y el vicepresidente duran en sus cargos seis años; y pueden ser reelegidos". Esta modificación permitió la reelección de Juan Domingo Perón en 1952.

Producido el acto revolucionario de 1955 el gobierno provisional emitió una proclama, el 27 de abril de 1956, por la que se declaró vigente la Constitución de 1853 con las reformas de 1860, 1866, 1898 y la exclusión de la de 1949, con lo que la cláusula de la no

reelección volvió a cobrar vigencia. Dicha proclama fue confirmada por la declaración de la Convención Nacional Constituyente del 23 de septiembre de 1957.

La reforma a la Constitución Nacional sancionada por esa Convención de 1957, no innovó en el tema de mandato presidencial. En otro período de interrupción institucional, siendo presidente Lanusse, la comisión coordinadora del plan político produjo un proyecto de enmienda, donde propuso la reducción de los cuatro años del mandato del presidente y una sola reelección. Esta alternativa no sería incongruente con nuestras prácticas. En su favor puede argumentarse que garantizaba al presidente un amplio período de mandato para cumplir su gestión —ocho años—, sustituyendo en un plazo no muy largo a quien no haya podido satisfacer las expectativas en él depositadas. A su vez, la comisión de técnicos recomendó la igualdad de mandatos y propuso que el presidente y vice durarán 4 años y no pudieran ser reelegidos sino con el intervalo de un período (Bidart Campos, Vanossi, Natale y Ramella).

Sin entrar a abrir juicio sobre el origen ilegítimo de esta reforma, diremos que fue aprobada el 24 de agosto de 1972 por el gobierno militar. El artículo 77 resultó modificado con el siguiente texto: "El presidente y el vice duran en sus cargos 4 años y pueden ser reelegidos una sola vez" su numeral pasó a ser artículo 78.

El estatuto fundamental de 1972 previó distintas fechas de vigencia en 1976 y 1977 según se reuniese una convención constituyente o su derogación definitiva el 24 de mayo de 1981, disposiciones que fueron superadas por la realidad política del país.

Así, a través de un ordenamiento de naturaleza autoritaria, entraron en vigor normas que recibieron la aprobación de importantes hombres de pensamiento político; entre ellas, la adopción del sistema norteamericano para el término del mandato presidencial y la reelección.

A partir del 10 de diciembre de 1983 la Nación volvió a su cauce constitucional y, desde ese momento, se ha respetado la observancia del ordenamiento supremo. No obstante ello, en 1985 el Poder Ejecutivo entendió que era necesario y perentorio lograr la consolidación del régimen republicano con el fin de alcanzar la modernización de la sociedad argentina.

Con el objetivo de encarar las reformas institucionales, el 24 de diciembre de ese año, se dispuso la creación del consejo para la consolidación de la democracia y se lo integró con personalidades políticas e intelectuales de gran trayectoria pública. El organismo, bajo la coordinación del doctor Carlos S. Nino, produjo un dictamen de amplio alcance y sobrado valor académico. Allí se recomendó, con respecto a la duración del mandato presidencial, el plazo de cuatro años y la reelección por una sola vez.

Estos son los antecedentes y en estas condiciones el oficialismo lanzó la idea de la reforma hace ya bastantes meses atrás. Al principio era la modificación de importantes temas y de reelección hablaban solo algunos dirigentes. A medida que pasó el tiempo los términos se invirtieron y cada vez eran menos puntos a reformar y todo el acento caía en la reelección, como

quedó demostrado con la sanción del Senado, con la convocatoria del plebiscito y con el proyecto de ley para interpretar el artículo 30 en el sentido de que se refiere a los dos tercios de los presentes.

El proceso político argentino había entrado así en un verdadero callejón sin salida y su destino final era el precipicio. En otras palabras, retrocedíamos al año previsible que arrojaría por tierra los muchos años de 1949, con los desencuentros conocidos y con un final lucha por la vigencia de nuestras instituciones.

Si fue necesario esperar 23 años para que Perón y Balbín se reconciliaran y volviera la paz en la gran familia argentina, no dejemos pasar otros 23 años para un nuevo abrazo. Lo lógico y lo coherente es hacerlo ahora. Así lo entendieron Menem y Alfonsín, porque sólo en la convivencia pacífica puede el país remontar la cuesta y proyectarse con grandeza hacia el futuro.

El abrazo posibilitó un acuerdo que pusiera otra vez las cosas en la legalidad, así como un proyecto de reforma basado en las ideas del Consejo para la Consolidación de la Democracia. Esto es lo que estamos tratando.

Deseo señalar que las expresiones en contra de la reforma no me han convencido. Se ha señalado que el jefe de gabinete de ministros va a ser un estorbo entre el presidente y los ministros, y más allá de la larga lista de enumeración de sus atribuciones, que desmiente lo anterior, quiero recordar, que el solo hecho de tenerlo en el Congreso una vez por mes, es un avance importante. Nótese que en todo el año, el ministro Cavallo vino una sola vez, aceptó responder dos preguntas por bloque y cuando el ambiente se caldeó, quien dirigía la sesión la levantó sorpresiva y abruptamente por falta de quórum para votar una cuestión de privilegio.

Hace pocos días vino el ministro Ruckauf, hizo su informe y se retiró sin escuchar opiniones y sin dar respuestas. Adviértase la diferencia, dos veces al año frente a una vez por mes, sin perjuicio de lo dispuesto por el artículo 63.

Claro que esto no tiene nada que ver con el primer ministro francés, porque este país tiene un sistema típicamente parlamentario y en el nuestro lo que se busca es sólo atemperar las enormes atribuciones del sistema presidencialista, lo cual constituye un logro importante.

El tema de los senadores, el acortamiento del mandato y la elección directa, es sin duda una modernización. Pero elevar a tres su número es un progreso manifiesto, ya que la segunda minoría va a tener un senador y con ello se mejora la representación y nuevas voces aparecerán en la alta Cámara.

En cuanto al mandato y la reelección debo reafirmar lo ya señalado, que en América latina hasta bien en-

trado nuestro siglo fueron remisos al continuismo y, por ende, a la reelección.

Recién en 1948 empieza a cambiar el criterio, pero la reforma del año siguiente no fue beneficiosa para el país. Se utilizó los dos tercios de los presentes para declarar la necesidad de la reforma, una posición que ayer defendió el diputado Durañona y Vedia al plantear una cuestión de privilegio. Debo decirle que la mayoría de los tratadistas sobre el tema opinan lo contrario.

La reforma en sí tenía dos grandes conquistas: A) La incorporación de derechos sociales básicos, que lamentablemente no podamos incorporar en esta oportunidad, ampliando el artículo 14 nuevo; y B) El artículo 40, donde se establece que los minerales, las caídas de agua, los yacimientos de petróleo, carbón y gas, y las demás fuentes naturales de energía, con excepción de los vegetales, son propiedad imprescriptible e inalienable de la Nación, con la correspondiente participación de su producto, que se convendrá con las provincias.

Los problemas fueron las cláusulas transitorias y la falta de consenso, como lo han reconocido las máximas figuras del Justicialismo, así como querer imponer por la fuerza de los números una figura constitucional, para la que todavía no estaba muy madura la clase política. Por eso no fue feliz traerla a este debate como ejemplo de buen antecedente. La reelección hoy se va imponiendo, a pesar de algunos disensos fuertes, aunque sin mayores razones, porque el período de 8 años nos resulta ya excesivo, con la experiencia de Castillo, la segunda presidencia de Perón, la de Frondizi, Illia e Isabel Perón.

El período de cuatro años permite la apreciación del electorado para valorar el espíritu virtuoso del gobernante y su propensión al engrandecimiento de la Nación. Si ello es positivo, premiará al candidato con un período más, de lo contrario buscará la alternancia en la realización de su objetivo.

Esa filosofía la aplicó el electorado de los Estados Unidos, por citar algún ejemplo, cuando reeligió a Eisenhower y a Reagan, y cuando no dio su confianza a la segunda postulación de los presidentes Carter y Bush.

Esta reforma no es un trato pampa entre dos políticos para satisfacer mezquinos intereses personales o de grupo.

Es, por el contrario, como bien lo dice su nombre, un pacto democrático firmado para asegurar y ampliar las instituciones republicanas, con gran desinterés y patriotismo.

Tampoco es cierto que vaya a reforzar el modelo económico social, por el contrario, ésta puede ser la plataforma de lanzamiento para cambiar el rumbo, remontar la cuesta y empezar a crecer con justicia y equidad.

*Alejandro Armendáriz*

#### INSERCIÓN SOLICITADA POR EL SEÑOR DIPUTADO MARTINEZ GARBINO

Fundamentos del derecho de la ciudad de Paraná a ser sede de la Convención Nacional Constituyente

Intervengo en esta trascendental cuestión como representante de la provincia de Entre Ríos, justificando ello por un doble motivo: en primer término para pro-

poner a nuestra capital provincial, la ciudad de Paraná, como sede de la futura Convención Constituyente, y en segundo lugar a los efectos de contestar la posición sostenida por el destacado legislador de la oposición y coteráneo, el doctor Sergio Montiel.

Esta segunda motivación, generada por la ensayada oposición negativa me ha obligado a repensar el eje de esta exposición dado que no se puede pasar por alto tan destacada personalidad, de una larga y fructífera trayectoria en el campo del derecho como profesional y docente, constitucionalista, hombre público de reconocida actuación en la política, que lo llevó a ocupar la primera magistratura de nuestra provincia y que es dable destacar y resaltar en este recinto para meritarse cabalmente lo que representa la no intervención positiva de tan importante opinión.

Siendo necesario resaltar, por una parte, que hace unos años, como gobernante, nos invitaba a los entre-riños a encarar la formidable empresa de la reforma constitucional provincial propiciando como temas de debate materias que hoy los futuros constituyentes nacionales van a considerar. Entre ellas

*La defensa del medio ambiente y ecología*

*Iniciativa popular y referéndum*

*Facultad de las provincias en materia tributaria*

*Eficiencia en la tarea legislativa*

*Defensor del pueblo*

*Ministerio fiscal*

*Régimen de municipios*

*Regionalización*

Y repitiendo palabras del mensaje de envío de su proyecto reformador, decía: "Amén de que han transcurrido más de cincuenta años desde su sanción; en un siglo caracterizado por la velocidad de los cambios científicos, económicos, sociales y políticos a los que el país, nuestra provincia, no han permanecido ajenos, la reciente recuperación de nuestras instituciones democráticas, logradas por la voluntad y participación, claramente demostrada del conjunto de los partidos políticos, sectores sociales, religiosos y culturales del pueblo argentino, asegura un clima altamente propicio para la tarea de perfeccionar y consolidar las instituciones básicas".

Asimismo, en el IV Congreso Provincial del Derecho, el ilustre provinciano manifestaba que "cuando los argentinos hablamos de Constitución nos estamos refiriendo al complejo constitucional que integran las Constituciones de todas las provincias y la propia Constitución Federal, ya que existe una íntima relación entre los ordenamientos provinciales y el federal, agregando que las Constituciones provinciales son las que van marcando los rumbos en el ordenamiento constitucional argentino y poniendo como ejemplo el recurso de amparo que consagrado en varias cartas provinciales se necesitaron veinte años para que la Corte Suprema en un fallo trascendente y una ley bastante posterior acogiera este sistema de garantía para los hombres y el ejercicio de sus derechos.

Baste esta breve reseña, que no se agota con lo señalado, para más allá de los criterios u opiniones dispares que se puedan sostener, emparentar aquel proyecto con el que hoy es objeto de debate en esta Honorable Cámara. Pero si por un lado es lógico y se justifica nuestro lamento al vernos privados de una opinión calificada, más lamentable es aún tener que señalar una paradoja que se da en este recinto, dado que es ma-

tería abierta para la futura Convención Constituyente la defensa del orden constitucional y debemos recordar que esta cuestión encuentra sus orígenes en las estructuras militares de épocas muy recientes que pusieron en peligro y zozobra no sólo las instituciones democráticas sino también la vida de los argentinos, y el doctor Montiel a quien lo cupo conducir en la emergente situación de nuestra provincia, por lo cual mucho habría aportado máxime que uno de los integrantes de aquella descabellada empresa anticonstitucional se cuenta integrando hoy este cuerpo.

Quizás lo que motive al doctor Montiel a retacear su participación positiva en el debate constitucional, es su entendimiento de que la reforma constitucional no es necesaria ni oportuna, pero debo recordar conceptos vertidos por aquél sobre dichos puntos en el IV Congreso Provincial de Derecho, en el que sostuvo que aún siendo "excelente" nuestra Carta Magna provincial entendía oportuno realizar cambios parciales, manteniendo su estructura para corregir o mejorar algunas falencias existentes y adecuar su normativa a nuevas necesidades y exigencias de este período "recogiendo la experiencia propia y ajena, pero la experiencia total que es un elemento esencial de la realidad social para resolver el dictado de una ley constitucional".

Cabe aquí hacer algunas acotaciones: es necesario, dados los cambios operados mundialmente que marcan una nueva realidad universal y la experiencia recogida en estos diez años de vida democrática, incorporar nuevos elementos e instituciones y dotar a los argentinos de una Constitución más participativa, más eficiente y con mayores controles, siendo el hoy el momento oportuno ya que, y valiéndonos de nuestra historia, el origen de muchos de los artículos de nuestra Carta Magna se encuentran en las largas luchas intestinas de los argentinos que motivaron luego los pactos preexistentes dándole contenido a aquel articulado. El acuerdo Menem-Alfonsín representa esa voluntad de concordar por encima de los caprichos y posiciones sectoriales o partidistas, implicando, que debemos agrandar el escenario de los entendimientos y achicar el escenario de las confrontaciones estériles o paralizantes. Es eso lo que hoy requiere nuestra sociedad, nuestro pueblo y es nuestro desafío y por ello nos encontramos ante la oportunidad histórica que pueda sellar por años el bienestar y progreso de nuestro pueblo.

Frente a esto y más allá de las disquisiciones atendibles que se hagan sobre la soberanía o no de las asambleas constituyentes, existe hoy un pacto —sellado entre los dos máximos líderes de los partidos mayoritarios de la Nación— que sintetizando el sentir y querer de los argentinos, por su fuerza y contenido, nos obliga no sólo política sino también moralmente, ya que encuentra su razón histórica en los referidos pactos preexistentes, revalorizándose los códigos que deben imperar entre quienes o han tenido la tremenda responsabilidad de conducir los destinos de la patria.

*Sede de la Convención: Paraná*

Vengo en nombre y representación del pueblo y gobierno de la provincia de Entre Ríos, a propiciar como sede de la próxima asamblea constituyente la

ciudad de Paraná dados los legítimos y sobrados antecedentes históricos que avalan tal pretensión y que sintéticamente paso a enumerar:

Entre Ríos ha sido gestora y partícipe fundamental de la organización nacional y desde 1815 a 1820 integra la "Liga de los Pueblos Libres" liderada por José Gervasio Artigas.

En 1820 firma el primero de los pactos interprovinciales: el Tratado del Pilar, piedra angular del federalismo.

En el mismo año, ante la anarquía que envolvía el país, Francisco Ramírez organiza la República de Entre Ríos, precisamente como dique contenedor de aquella disgregación, constituyendo así el paso previo a la organización total del país.

En 1822 firma el Tratado del Cuadrilátero de unión, paz y defensa mutua con las provincias de Buenos Aires, Santa Fe y Corrientes.

En 1831 firma el Pacto Federal, esencia de la Constitución de 1853.

En 1852 firma el Protocolo de Palermo donde se invita a todas las provincias, sin excepciones, a San Nicolás de los Arroyos para convocar un congreso general constituyente.

El 31 de mayo de 1852 se firma el Acuerdo de San Nicolás que es la puerta abierta a la organización nacional.

El 19 de mayo de 1853 se sanciona la Constitución Nacional, la Capital Federal debía estar en Buenos Aires, ésta se opone y Entre Ríos ofrece federalizar su territorio.

El 23 de marzo de 1854 se declara a Paraná capital provisoria de la Confederación. Entre Ríos renuncia generosamente a su individualidad política y acepta su federalización como un honor.

Quiero recordar las palabras vertidas en la Asamblea Legislativa de Entre Ríos del día 10 de diciembre del corriente año: "Consideramos que acreditamos suficientes y valederos antecedentes históricos, no sólo de la ciudad sino de toda la provincia y sus heroicos habitantes que lucharon por la organización nacional. Cabe destacar que los avales de nuestra historicidad son suficientes e incontrovertibles para reclamar para el pueblo entrerriano el altísimo honor de albergar nuevamente a congresales que implementarán las reformas a nuestra Constitución nacional".

Aun cuando el artículo 39 de la Constitución de 1853 establecía que la capital de la Nación sería la ciudad de Buenos Aires, los sucesos acaecidos con motivo de

la actitud de resistencia asumida por el gobierno bonaerense determinaron al Congreso Constituyente a dictar la ley del 13 de diciembre de 1853 disponiendo que la capital provisoria de la Confederación sería la ciudad capital de la provincia donde fijare residencia el gobierno federal. Luego de la elección del presidente constitucional que recayó en la persona del general Justo José de Urquiza, el 5 de marzo de 1854 presta juramento ante el Congreso Constituyente de Santa Fe y viaja a Paraná donde se instala solemnemente. El 23 de marzo de 1854 la Legislatura de Entre Ríos promulga una ley federalizando no sólo la ciudad de Paraná sino todo su territorio que generosamente le brindaba en aras de la organización nacional. El 22 de octubre de 1854 se instaló también en Paraná el Primer Congreso Legislativo Federal.

Concluimos que los requerimientos de la provincia de Entre Ríos para ser sede de la convención reformadora son más que valederos, debiendo acotar que no termina la época tratada con los aportes de Entre Ríos a la organización nacional, porque sabemos por experiencia que la misma no se logra solamente con la Ley Suprema, sino también con el esfuerzo y sacrificio diario, en la plena vigencia de sus instituciones y con el trabajo fecundo de los pueblos, en la entrega generosa y callada, en los actos simples de cada día. La organización es una conquista diaria, si lo olvidamos corremos el grave riesgo de perderla y los entrerrianos así lo hemos comprendido, luchando siempre por el desarrollo provincial mediante la defensa del desarrollo pleno del federalismo, al hacerlo lo hacemos también por el país, ya que éste se conforma por la integración armónica y libre de las provincias por lo tanto el engrandecimiento de ellas es el suyo.

Para culminar esta exposición y sintetizando todo lo anterior debemos resaltar que el profundo proceso transformador que hoy vive nuestro país necesita de una Constitución acorde con tal proceso, lo que nos obliga no solamente a adaptarnos a los tiempos que corren sino a adelantarnos a los que vendrán y esto, para los justicialistas, es aplicar aquella frase de María Eva Duarte de Perón de que "el peronismo será revolucionario o no será" parafraseando al líder de nuestro movimiento podemos agregar: "Es menester encarar la reforma para actualizarla en lo que sea incompatible con los tiempos modernos y ponerla al día de acuerdo con la evolución del mundo y completarla en los diversos aspectos en que evidentemente está incompleta de acuerdo a nuestro concepto de vida".

9

#### INSERCIÓN SOLICITADA POR EL SEÑOR DIPUTADO FIGUEROA

Opinión del señor diputado acerca del proyecto de ley por el que se declara la necesidad de la reforma constitucional.

Representante del pueblo de la provincia de Jujuy por el Movimiento Popular Jujeco, participo de esta magna Asamblea Legislativa en la que se está tratando

y considerando el proyecto de ley que declara la necesidad de la reforma de la Constitución Nacional.

Lo hago con un profundo sentido de mi responsabilidad como legislador de la Nación que debe afrontar y enfrentar la angusta tarea de dar las bases de una ley de la importancia de la que tenemos entre manos, pues ella será la guía constitucional de la faceta de los

constituyentes que en nombre del pueblo argentino tendrán la delicada misión de modernizar y adecuar a los nuevos tiempos y las actuales exigencias de la sociedad argentina nuestra Carta Fundamental, con el muy importante agregado de que tal legislación debe atender también el futuro so pena de inmediato agotamiento de sus disposiciones, que por su contenido necesariamente lo deben anticipar.

En primer lugar, quiero rendir mi homenaje de argentino al texto constitucional vigente, que por su sabiduría, su amplitud, su sabia brevedad y su capacidad receptora del porvenir, nos rigió desde 1853; y en este homenaje está implícito el reconocimiento a los auténticos patriotas que la concibieron, redactaron y sancionaron en medio de difíciles circunstancias sociopolíticas de la época, buscando amalgamar la Nación Argentina luego de años de luchas fratricidas.

Centrando ahora la atención en el texto del proyecto de ley propuesto, debo decir que por mandato expreso de los organismos partidarios del nucleamiento al que pertenezco producto de intensos y profundos debates, votaré por la afirmativa el proyecto de ley que declara la necesidad de reformar la Constitución argentina.

Pero junto a ello también debo decir que por imperativo de conciencia, no puedo ni debo seguir ciegamente el proyecto en la forma presentada por el acuerdo celebrado, primero en secreto y luego públicamente por representantes del Partido Justicialista y la Unión Cívica Radical.

Esto quiere decir que sumo mi protesta a los partidos políticos con representación legislativa nacional y provincial que han sido deliberadamente excluidos de tal consenso y ni siquiera fueron consultados para emitir pareceres ni opinión en un texto que como la Constitución es de todos y para todos los argentinos.

Especialmente quiero poner de resalto la falta de representatividad en el proyecto de ley de las demandas del interior argentino, expresadas por medio de los partidos provinciales que somos la expresión genuina de nuestras respectivas comunidades, con la libertad de pensamiento y expresión, al contrario de los llamados "partidos nacionales" que imparten instrucciones y posiciones a todos sus distritos, sin que el legislador pueda variar su contenido bajo apercibimiento de lesionar la disciplina partidaria, aunque el dictado muchas veces contraría el interés provincial.

Como no he tenido ocasión de expresar mi pensamiento, que es el de muchos de mis comprovincianos, quiero dejar constancia breve pero expresa de mis observaciones al proyecto, lo que no empee a la aprobación de mi voto, pero no puedo ni debo silenciar:

1º — En ningún párrafo se alude en forma directa, ni indirecta, ni parcial, ni total, ni de ninguna manera, a un tema de importancia: la educación en la República Argentina. Esto da idea de que los arquitectos conceptuales del proyecto de ley —sea en el llamado "Núcleo de coincidencias básicas" o en los "Temas habilitados por el Congreso de la Nación para su debate en la Convención Constituyente"— o dejaron de considerar la importancia de la educación en la comu-

nidad argentina o dieron por sentado que desde la independencia a la fecha nada cambió en tan decisivo tema.

Cualquiera haya sido la motivación de la omisión, parece ocioso resultar a la consideración de mis compañeros diputados y a la del pueblo argentino, toda la importancia que la educación tiene y reviste para cualquier comunidad que pretende organizarse debidamente, ordenarse, progresar y alcanzar mejores niveles de calidad de vida. Esta evidencia es tan palmaria que me excede de mayores comentarios, y para graficarla debidamente, baste decir que en los albores del siglo XXI la brecha entre los pueblos no se medirá por la acumulación de riquezas materiales, sino por el nivel de conocimiento que genera tecnología; y todo ese proceso reconoce como base el adelanto, el nivel y la excelencia de la educación en sus diferentes niveles y modalidades.

En consecuencia, considero que nuestro texto constitucional modernizado, para ser tal —de acuerdo con las exigencias de las actuales circunstancias— debe contener un precepto que diga con claridad que es obligación irrenunciable del Estado nacional argentino orientar, fijar, sostener y financiar la educación argentina para lograr un sistema pluralista, gratuito, gradual y obligatorio.

2º — Aspiro asimismo a sentar las bases de un nuevo sistema económico en la relación Nación-provincias que supere el actual, dado que los estados provinciales han recibido —a veces imperativamente— la transferencia de servicios llamados "gastos sociales" (educación, salud pública, viviendas, etcétera), sin renovación de reglas económicas, que así como reparten el esfuerzo, también deben repartir más equitativamente el producto económico nacional. Lo que importa es ir más allá de la simple redacción de una nueva ley de coparticipación impositiva; es eso y mucho más. Un claro alumbramiento constitucional que sienta bases generales y justas sobre el tema impedirá la repetición *ad infinitum* de los llamados pactos federales que van de lo impositivo propiamente dicho a lo educativo, que espera sanción, y que en esencia constituyen copos económicos de la Nación, restan señorío a facultades eminentemente provinciales y siempre van en desmedro del interior argentino.

3º — Otra regla que estimo debe quedar clara para siempre es que el sistema previsional provincial es facultad no delegada y su manejo quedará en esfera del poder local.

Con esto impediremos para siempre la injusticia, la incertidumbre y la angustia adicional, entre las muchas cosas que sufren los jubilados provinciales y municipales que resisten el paso de sus cajas previsionales a la Nación por los efectos claramente conocidos, siempre perjudiciales para el ciudadano que trabajó, aportó y ahora tiene un futuro con un signo de interrogación, o lo que es peor, empujado a un sistema individual llamado de capitalización, que en esencia es la destrucción de la solidaridad en la previsión argentina.

4º — Motivo de grave preocupación y que resta toda trascendencia a la misión de los convencionales constituyentes, es la cláusula prohibitiva, limitativa y egoísta del artículo 4º del proyecto, con el correlato sancionatorio e intimidatorio de los artículos 5º y 6º.

Con tales textos los convencionales quedan prácticamente anulados, sólo serán un mecanismo aprobatorio de



lo ya acordado y acotado. Entonces, su naturaleza se desvirtuará por completo y pasarán a ser actores políticos perfectamente prescindibles, al contrario de todos los precedentes de anteriores convenciones constituyentes, cuando se buscó la excelencia del pensamiento jurídico para dar reglas a la sociedad argentina que sean verdaderamente rectoras para su pensamiento y conductas políticas y organizativas.

5º — Otro artículo reproachable del proyecto es el referido a la composición numérica de la Convención Constituyente que, aunque haya quedado reducida a funciones mínimas, debe guardar las formas y representar adecuadamente al cuerpo social argentino. Componerla de la misma forma que el Congreso de la Nación es admitir la predominancia de los núcleos poblados más densamente sobre los demás y consagrar que existen ar-

gentinos que tienen más peso político por el simple y accidental hecho de su residencia. Ello se agrava cuando se advierte que el cumplimiento de los textos constitucionales y legales no admite excepción geográfica, sino que deben cumplirse en todo el territorio argentino y por todos sus habitantes. Debí proponerse un número básico cualitativo para todos los distritos y luego fijar un número repartidor alto para acercar a todos los habitantes del país al momento de sancionar el nuevo texto constitucional.

Como argentino y como hombre del interior confío en que Dios nos ilumine en esta decisiva instancia de la historia política argentina. Dejo planteadas más diferencias con el proyecto acordado entre los partidos políticos y albergo la esperanza de lograr algún día la ansiada integración nacional que nos identifique para siempre como argentinos, sin aditamentos ni, menos, disminuciones.

10

### INSERCIÓN SOLICITADA POR LA SEÑORA DIPUTADA DURRIEU

**Opinión de la señora diputada acerca del proyecto de ley por el que se declara la necesidad de la reforma constitucional en relación al punto referido a los institutos para la integración y jerarquía de los tratados internacionales**

#### I. Los derechos de todos

Sin duda, en la medida en que pudiéramos utilizar los mismos conceptos con las mismas intenciones, no sería difícil que nos entenderíamos todos.

En todas las relaciones humanas, aun en las más elementales, hay una tendencia emocional hacia la confusión.

Siempre la confusión es una pérdida de sentido. Esto pasa en política con alarmante frecuencia, seguramente porque la confusión política es aprovechada por los mercenarios del proselitismo.

El mundo de las palabras, de los conceptos, aparece así viciado de falsa ideología, impregnado por intereses.

La ciencia se impregna también y el mundo comienza a girar alrededor de la política y los políticos.

El problema tiene que ver con un sistema de ritmos.

El ritmo de la política tiene las características de un canon. A su entorno deben adecuarse, por necesidad, las actividades que no son políticas. Hasta la investigación científica, el impulso del arte y la cultura tienen contenidos ideológicos de este tipo.

Es por este motivo que cuando se habla de cualquier concepto más o menos vinculado con la realidad institucional se menciona un contenido ideológico. No se puede decir Estado, justicia o democracia o derechos humanos sin aludir a un contenido ideológico. Esto ocurre, siempre, en el campo jurídico. No es así si se habla de conceptos puros.

El Estado, por ejemplo, es una formación jurídico-política que tiende a ordenar la convivencia y a la institucionalización del poder.

Poder y Estado son términos correlativos a la sociedad que los engendra. El Estado es siempre una organización

nacional; todo su intento es un esfuerzo por racionalizar la vida institucional y ordenar el ejercicio del poder.

Cuando la actividad del Estado se vuelve irracional, el Estado se desnaturaliza. El genocidio nazi —por ejemplo— significó la supresión de la racionalidad del Estado como Estado. Entre nosotros, las dictaduras militares sucesivas institucionalizaron la violación de los derechos humanos.

La justicia, en el mismo orden, tiene un origen racional. Su concepto como valor jurídico implica necesariamente, un criterio de convivencia societaria. La justicia aparece como la mejor posibilidad convivencial contenida en cada situación sociológica determinada. Además, su sentido racional la dota de un poder equilibrante. Ante cualquier situación injusta, apenas un atisbo de justicia opera modificaciones milagrosas.

El juicio de Nüremberg, como sistema de castigo a los culpables, fue una quimera. Si toda la sociedad europea se vio comprometida con la Segunda Guerra Mundial, y decenas de miles de individuos participaron activamente en la aventura fascista, sólo un puñado de personas fue condenado en Nüremberg: apenas diecinueve.

Sucede que el célebre juicio no fue más, pero tampoco menos, que una necesidad social para la humanidad en ese momento. Fuera como fuese el resultado, era una manera de expurgar al demonio: un exorcismo.

¿Será que la justicia es un valor social insuficiente? ¿Hay que definir una vez más qué significa la justicia como posibilidad de entendimiento? Las posibilidades humanas son siempre limitadas.

El hecho de que sea complicado definir qué cosa quiere exactamente la sociedad de la justicia dilata el entendimiento que se pretende y que todos nos debemos como hombres.

No resulta conveniente despolitizar lo que ocurre. En la misma medida en que no sabemos qué habrá de pasar con nuestro destino como hombres, no sabremos qué será de nosotros como ciudadanos.



Pero para reencontrar los anhelos antiguos hay que preservar alguna región, por pequeña que sea, donde entenderse sea posible y donde los ámbitos estén cargados de ideas y valores. Los derechos humanos como valores sociales ponderables, deben "politizarse" axiológicamente y desprenderse de contenidos políticos de menor cuantía.

Los procesos actuales en Europa y en especial en Europa central, muestran a qué grado puede llegar la confusión, la politización de los contenidos humanos y el encañonamiento de la vida en un contexto de odio y destrucción.

Muchos Estados se han extinguido. Hay más de treinta millones de personas que ruedan por el mundo sin patria, buscando un asilo con una calidad de "refugiados" que no se puede conceder tan fácilmente porque escapa de las definiciones clásicas. En tanto, los contendientes se asesinan unos a otros en novedosas guerras fratricidas en las que no se sabe bien por qué se lucha ni qué se quiere ganar.

Mientras tanto los países "célebres" de Europa se cuidan de que sus ciudades pulcras no se llenen de negros, de ex comunistas (en realidad, pobre gente que jamás supo del comunismo más que la pobreza que le enjaretó), de judíos, de rusos, en fin, de "otros". La pantomima de "el otro diverso" sigue en pie, como en las mejores épocas del Reich.

La xenofobia es habitual en muchos sectores sociales de sociedades civilizadas. Naturalmente, la xenofobia es siempre un atavismo, un reflejo anaorónico de la sociedad tribal que rechazaba la presencia de "el otro diverso".

En la situación actual del mundo no tendría sentido siquiera discutir el sentimiento xenofóbico. Las sociedades deben ser capaces de reordenar sus sistemas de convivencias, precisamente porque son sociedades de hombres y no de cabras.

La sociedad y los hombres tienen determinados estados de ánimo: son propensos al optimismo, al entusiasmo, a la desidia, a la depresión.

Hay pueblos enteramente combativos, enérgicos, como la Roma del Imperio que se expandía sin fronteras; otros son belicosos, crueles, como los espartanos o la Alemania de Hitler; otros, utilitarios, prácticos como los norteamericanos.

Y hay comunidades enteras —funcionales o disfuncionales— que son incrédulas, dramáticas, sólidamente escépticas; han hecho del pesimismo su religión; pareciera que querían dejar la vida o vivirla como por casualidad: no tienen vitalidad histórica, la han perdido en medio de desengaños, de fracasos, de humillaciones.

Una comunidad escéptica es propensa a toda clase de claudicaciones: acepta —feliz— falsos guías, largas promesas, insólitos planes, guerreros y magos.

Pero, ¿por qué el escepticismo —que es vivir fatigado, es un estar harto de estar harto, un cansancio del mundo— acepta que lo engañen con filigranas y con lucros de artificio? ¿Para sobrevivir?

Todo escepticismo reclama un milagro, aunque sea apócrifo, aunque sea falso. Un milagro, una apariencia de milagro, una magia menor en la que creer, que cubra todo el vacío del desencanto.

Cuando éramos chicos asistíamos a la función de tercos con ingenuo entusiasmo. El lobo era el lobo, el hada el hada.

Luego vinieron los años y supimos que el lobo era falso, que era un remedo detrás del cual había un actor, un especialista en fingir, una voz terciada, una animaba a un muñeco de plástico, insensible hasta la frialdad. La magia había muerto. Creer costaba un esfuerzo, un deliberado esfuerzo: era la época en que Shakespeare empezaba a ser más real que Hamlet, el momento en que el arte comenzaba a desvanecerse.

¿Qué hacer cuando se derrumba el milagro que transforma a los actores en personajes? Nadie puede creer en el drama si frente al escenario piensa "éste es un teatro, los actores son impostores que fingen, han aprendido un guión, yo soy un espectador"; ese escepticismo configura un vacío estético.

¿Qué cosa es un crepúsculo? ¿El sol, el cielo del poniente, las dos cosas juntas? ¿O esa magia peculiar que los transforma en un estado del alma?

Una sociedad fatigada es propensa a semejante desanimo. Cuando el efecto estético de la convivencia en paz —que es una de las pocas bellezas de la vida social— es imposible, una forma de vida ha desaparecido para siempre. Cuando nadie asiste a una función de títeres sin sentirse engañado, falsificado, hay un sentimiento socialmente anulado.

La vida civil reclama sentimientos semejantes a los de un artista, a los de un espectador del arte que se siente obligado a creer en los actores, en los crepúsculos y en el amor.

Un médico es un sacerdote laico que sólo puede curar si se hace creer; un político ejerce una influencia decisiva sobre la sociedad en la medida en que ella crea en él con razonable fervor; un juez asume una fuerza de convicción irresistible cuando su sentido de justicia es creíble, cuando se puede participar de él.

A un maestro no puede bastarle la confianza de su discípulo; necesita su fe. Toda la enseñanza, en todas partes y en todas las épocas, estuvo y está edificada sobre la fe civil, sobre el crédito que el alumno otorga a su maestro.

¿Qué puede ocurrirle a un conjunto de seres humanos que tiene su credibilidad anulada por completo, que no puede ni sabe dar crédito a nada, que ha sido estafado en su buena fe, sorprendido en su honestidad, y se siente vaciado de creencias?

Para un perseguido en sus derechos, un miserable y un hambriento el trabajo es un esfuerzo inútil; aprender es inoficioso; ejercer una profesión, imposible; el arte es marginal; la política es sucia; el gobierno es una estafa; los funcionarios los acarrearán; los proyectos que oyen son ineficaces; los programas son débiles; el futuro es desabrido. Vivir no es ninguna aventura; es un desconcierto, un desanimado pesimismo.

Esta forma del cansancio moral es propensa a ser engañada, porque se aferra a cualquier milagro falso, a cualquier falso mago que maneje la galera de doble fondo.

¿La esperanza de esos hombres será la de dejar de ser? Es preciso un anhelo por vivir en otro clima moral. El de ellos se ha puesto muy pesado y denso y no lo mereco nadie. Son consecuencias de la fatiga que deja

insensiblemente que el tiempo pase; el tiempo nos pasa por encima. Y corremos el riesgo de perderlo dejándolo pasar.

Si los derechos humanos entran en esa postración del desánimo hay un factor muy negativo para todos. Y todos podemos ser los próximos sacrificados en el altar de las desmesuras.

El de los derechos humanos es el lugar de la ausencia. Todo parece faltar o, en efecto, falta. Los escombros del viejo derecho civil deben ser desplazados con urgencia —una urgencia que proviene de la historia— y, sin embargo, la madurez de estos nuevos derechos sólo puede ser asumida como un discurso: una colección de deseos imaginarios, un sinnúmero de esperanzas mal acomodadas todavía.

Nuestra pregunta básica es para qué clase de ser humano estamos pensando en legislar, administrar, dirigir planificaciones gubernamentales. Porque se trata de la razón y el derecho de personas que han decidido asumir la libertad como un proyecto y no como una tensión permanente entre tener o no tener acceso a esa libertad. Y, como decía Carlos Sánchez Viamonte, la libertad es su ejercicio.

Desde las primeras declaraciones sobre derechos del hombre la gente ha tenido siempre la misma sensación: se trata de derechos imposibles, un bonito ropaje lleno de expectativas, de anhelos. Se le dice a la gente que se sienta preparada para esperar la puesta en marcha de esos derechos. Y la puesta en marcha indica el camino pesado de una espera que, como toda espera, es angustiante, porque la angustia es la distancia que separa el ahora del después.

Esa angustia se oculta generalmente con una imagen; una imagen, no una realidad. Es curioso que ante la necesidad de definir la puesta en marcha de los derechos humanos nos encontremos con un concepto tan poco jurídico, tan escapado de los habituales conceptos de la política: la angustia.<sup>1</sup>

La angustia de quien ve perdidos, menoscabados o muy lejos sus derechos se vive como una pérdida total de mundo, una desorganización de la fuerza, de la energía.

Viktor Frankl se alarmaba en la década del 80 por la cantidad de adolescentes suicidas, reales o potenciales, que no encontraban en la sociedad un proyecto humano de vida. El diagnóstico parecía siempre el mismo: una falta de contenidos vitales en términos absolutos; el mundo parecía deshabitado, lleno de derechos declarados y ajeno a los derechos que se ejercen.<sup>2</sup>

En esto la sociedad ha jugado un papel lleno de culpas, porque ha generado ese lugar —ese espacio de

la puesta en marcha que está vacante— en el que “no pasa nada”.

Mientras son muchas las cosas que se escriben y se dicen —y que apenas rozan la realidad— corremos el riesgo de ir convirtiéndonos en palabras. Porque ya sabemos que una norma bien escrita no es un derecho con vigencia sociológica, como el hambre no es el pan ni un remedio es por sí mismo la salud.

Es curioso que la etimología de la angustia sea la misma que la de la agonía. La angustia es el primer reflejo semántico de lo angosto, lo que se está estrechando. Pero el ser angustiado no se detiene en esa estrechez, sino que agoniza: es decir, pelea. Quien reclama por la vigencia de sus derechos, por el vigor, por la fuerza de su libertad, está confrontando la alternativa de insertarse en una sociedad que, desde el comienzo y sin él, puso condiciones unilaterales para esa inserción.

Es el momento en que la gente aprende “las reglas” de la vida en sociedad, y le enseñan las fórmulas estáticas de la felicidad, la vida como un sacrificio inútil, el trabajo como una forma del dolor, y la confusión consumista —cada vez más versátil— entre tener y ser.

Se dice que la vida es una lucha y que deben aceptarse las pautas de la lucha por la vida. Pero no se dice con la misma claridad qué se hará con la vida ganada en esa lucha.

Es cardinal que la sociedad ofrezca modelos deseables, la creciente mediocritización de la vida en sociedad multiplica la inserción de seres mediocres. Es importante que la gente sienta que puede controlar la forma de su destino.

Minkler dice que las personas —y en especial los jóvenes— necesitan tener a lo largo del tiempo la sensación de ser respaldados por los demás, y que eso respaldo se perciba como una sensación de control sobre el pequeño mundo que se vive. Así, al haber más respaldo, hay más sensación de control. El control proviene de una fuerza derivada, el sentimiento de que se recibe una confirmación de la conducta por parte de personas significativas. Una sensación más coherente de la realidad produce mayor sensación de control: el mundo es, entonces, un lugar más seguro.

Un lugar inseguro no es propicio para tener esperanzas. Por eso la gente se enfrenta al vacío existencial que denunciaba Frankl: si las sociedades no ofrecen referencias que brinden una confirmación de la coherencia del mundo, el mundo se convierte en un lugar frío, inhóspito, descontrolado, sin fronteras morales de ninguna clase y sin formas de escoger límites nuevos. Y es esto, precisamente, lo que los derechos humanos han intentado hacer desde hace más de cuatro décadas.

La psicología ha visto esto muy claramente. Cuando un niño nace necesita de una gran cantidad de amor —casi diríamos una avalancha de ternura y cuidados— para sentir que el mundo vale la pena. Ese instante fugaz es uno de los más dramáticos de la vida, el primero: salir al lugar de la inhospitalidad y resignarse a ser. Con el paso del tiempo el adulto no sabe que ha retenido muy en el fondo de su conciencia ese momento terrible, ese latigazo de orfandad. Cuando busque las redes de protección en su vida —su familia, su trabajo, un Estado que le asegure prestaciones bá-

<sup>1</sup> El encuentro entre el psicoanálisis y el derecho es cada vez más frecuente. El hecho no tiene nada de peculiar: ambas disciplinas se inscriben en el estudio de la conducta humana en su interferencia intersubjetiva. Nuestra Facultad de Derecho de la UBA cuenta ya con un seminario sobre el tópico. El doctor Carlos Hoogen ha realizado en ese ámbito una destacada tarea que conviene subrayar.

<sup>2</sup> Frankl, Viktor, *Ante el vacío existencial*, Herder, Barcelona, 1986.

sicas, sus derechos— sentirá que el mundo puede ser un lugar confortable. Pero si en algún momento esas protecciones le faltaran, puede regresar violentamente, como si un manotazo lo obligara a una retroyección introspectiva, a ese escandaloso momento original. Una vez más el mundo no vale la pena. Camus decía que esta cuestión es toda la cuestión que merece ser discutida. Lo demás es buena o mala literatura.

Los derechos humanos están comprometidos a todo tranco en esto: cualquier perseguido puede sentir que el universo es un caos, el sitio de la incompreensión, la terrible casa del Minotauro. El sentimiento de orfandad espiritual que sienten las personas dirige una mirada escéptica a la sociedad y reclama por derechos nuevos: no quiere leyes, ni tratados nuevos, ni mejores decretos: quiere ejercer derechos legítimos, quiere el "vigor" de la ley, quiere, como decía Lorca "ver correr lleno de vida aquello que estuvo muerto y quieto años enteros".

En los Estados Unidos se ha estudiado muy largamente esta sensación de orfandad que la gente puede sentir respecto de su entorno social. Steven Salkever, especialista en ciencia política, dice que existía un discurso ético basado en fuentes religiosas y democráticas que ha caído en desuso y dejó a las sociedades sin ningún discurso ético franco: las dejó sin lenguaje. Las convicciones morales de nuestros abuelos no parecen tener vigencia. Hoy se admite con indolencia la posibilidad de una guerra total, la disolución de sociedades enteras —como los países ex soviéticos— la superpoblación, la contaminación del aire y la podredumbre de las aguas, la reducción de la calidad de la vida y, en fin, todo aquello que dice proteger la llamada tercera generación de derechos humanos. David Brock parafraseaba a Dostoievski en 1987 diciendo que la ciencia había permitido que la gente reemplazara la ética por la eficiencia, y no dejó ningún espacio para sustituir el límite entre lo permisible y lo indeseable<sup>3</sup>.

Por su parte, Bloom afirma que el relativismo moral que impera en la educación occidental desde la Segunda Guerra no ha dejado ninguna virtud que sea digna

de respeto. La falta de fuerza convocante de realidades básicas, como el amor al prójimo, el respeto por la naturaleza, la admiración de la belleza, ha provocado fusión, ansiedad y desasosiego.

Esta descripción del descontrol del mundo no es pesimista: también es verdadera. Amar al prójimo, cinco mil años después, sigue pareciendo una novedad inaudita.

No "todos" sino "cada uno" debemos gozar de derechos humanos, pensando en un pueblo en que "todos" somos cada uno, y que cada individualidad tiene los mismos derechos y el mismo deber de conocerlos y ejercerlos.

Mientras tanto nos queda la soledad de una lucha indiscreta contra la sinrazón de sociedades esquizofrénicas, que parecen sucursales del infierno, una institución que, con ser vieja, no tiene el prestigio de otras antigüedades más notables. Pero no importa. En definitiva, no importa que el infierno exista: importa que esté vacío de almas.

## II. Una cuestión de "evolución problemática"

El problema general de los derechos humanos comenzó presentándose, en efecto, como una cuestión exclusivamente jurídico-política. Las naciones políticamente estables y económicamente fuertes tenían la alternativa a veces permanente, versátil y plural de proteger a las personas que no encontraban condiciones de vida seguras bajo la jurisdicción de esos Estados.

Esas formas de protección fueron institutos más o menos bien definidos que permitió a la Organización de las Naciones Unidas otorgar una tutela estable a personas que sufrían persecución o violencias de cualquier orden.

Pero el derecho no constituye por sí mismo una realidad estable. Más bien debe perseguir, en todos los casos, una forma del realismo que le permita adaptarse a las condiciones de vida que las sociedades exhiben en efecto.

Actualmente, la realidad de los derechos de las personas ha rebasado ampliamente los contornos jurídicos usuales. Veremos esto con cierto detenimiento. Valga no obstante destacar por el momento, que es muy usual en el derecho una especie de hipnosis profesional que hace creer a los juristas que un sistema normativo bien escrito es suficiente para ordenar la realidad y hacerla más bonita.

Esta creencia es muy antigua entre los abogados: se remonta a las nociones clásicas del derecho romano y se asienta, tras 2.500 años de revoloteos doctrinarios, en las escuelas positivistas, todas ellas herederas del normativismo de la teoría pura de Hans Kelsen.

A este asunto se ha dedicado muchos años de investigación por lo que me remito a las obras pertinentes, amén de que no es éste el lugar para volver a discutir sobre el punto<sup>4</sup>.

<sup>3</sup> Monseñor Gerardo Farrel, vicario general del Obispado de Morón y secretario general de la Comisión Episcopal de Pastoral Social, sostuvo recientemente un criterio analogable a éste siguiendo al respecto las enseñanzas del magisterio ordinario de la Iglesia. Dijo ante el coloquio "Agenda Abierta" preparatorio de la II Conferencia Mundial de Derechos Humanos que dos conceptos se han licuado en la vida social y han permitido que los hombres se pierdan en la penumbra del sinsentido: se trata de los conceptos de misterio y autoridad, entendidos éstos desde el sentido evangélico que tienen. La autoridad trazaría el círculo de la permisividad ética (si Dios ha muerto todo es posible decía Dostoievski), y el misterio daría a la vida un sentido de trascendencia que actualmente el hombre medio no siente ni presente. (Conferencia Preparatoria para la II Conferencia Mundial de Derechos Humanos, Embajada de Austria en Argentina, Ministerio del Interior-Subsecretaría de Derechos Humanos y Sociales y Centro de Información de Naciones Unidas, junio 2, 1993).

<sup>4</sup> Cf. Herrendorf, Daniel E., *Las corrientes actuales de la filosofía del derecho*. Editorial EDIAR, Buenos Aires, 1989. *La situación actual de la teoría general de derecho*. Editorial Cárdenas, México, 1990.

En especial en los últimos años, mucho se habló sobre la necesidad de actualizar, modificar y hacer más eficientes los documentos internacionales en materia de derechos humanos, con la intención de mejorar sensiblemente el marco de la protección que se pretende, siempre sobre la idea de que un cambio normativo oportuno puede modificar la realidad de un modo más o menos rápido.

Las organizaciones humanitarias, en la actualidad, tienen que afrontar problemas que hace treinta años ni siquiera se planteaban. Con la transformación de la historia mundial y los nuevos contenidos de las crisis actuales, evolucionó enormemente el problema, para convertirse en una cuestión de "evolución problemática".

Consideramos de "evolución problemática" a una cuestión que, por sí misma, empeora en proporción geométrica y por razones incontrollables, y al mismo tiempo sobrepasa con amplitud la capacidad de las organizaciones destinadas a otorgar protección, sin que esta sobrelimitación de la capacidad de actuar pueda ser resuelta ni rápida ni eficientemente.

### III. El descrédito del derecho internacional

Las vías propuestas para la solución, temporal o permanente, de los problemas evolutivos planteados, chocan con el descrédito general del que goza actualmente el derecho internacional. La gente cree cada vez menos en la eficacia de los tratados y los pactos internacionales porque los Estados nacionales los ratifican pero no los cumplen. Por eso estamos proponiendo una reforma constitucional que se encargue de la legitimación procesal de los derechos humanos, que comprende los derechos civiles, políticos, culturales, sociales, económicos, de la mujer, del niño, de los refugiados, los apátridas, los migrantes y los discriminados en general por cualquier causa o razón.

Las guerras recientes —y las amenazas de guerra permanentes—, la ineficiencia de los organismos internacionales para proteger la paz y un sentimiento creciente de orfandad legal ha descreditado en mucho la operatividad de estas normas.

Una alternativa global intenta una gestión sobre las crisis a nivel internacional, para evitar que tales crisis se produzcan, poniendo en marcha programas de ayuda supuestamente adaptados y completos.

En este último caso, la falta de dinero y la ausencia de una dirigencia política en todos lados bien dispuesta, impiden que una gestión global sobre la crisis sea inmediatamente posible.

Ante la dificultad de resolver este problema desde el ámbito exclusivo del derecho, está tratando de verse la cuestión de los derechos humanos como un problema político y sociológico que exige una solución integral. La reacción debería ser universal, planificada y sistemática, en una tarea de largo aliento.

No obstante, es previsible que aun con mecanismos planificados no podrá preverse un nuevo acontecimiento trágico antes de que se produzca.

La conducta política es impredecible, especialmente en una época en que la ética no es el último grito de la moda.

Conjuntos de situaciones como ésta obligan a que la reacción de los organismos humanitarios sea siempre

de emergencia. Y como siempre, lo urgente no deja tiempo para lo importante.

En este sentido, las convenciones sobre derechos humanos que la Argentina ha ratificado son una etapa —acaso un índice— de un camino largo y penoso. Ya sabemos cómo las convenciones obligan a los países signatarios a resolver necesidades inmediatas en materia de protección.

No obstante, aunque todos los países cumplieran con exactitud todas las previsiones de las convenciones —lo que no ocurre— seguiría pendiente la satisfacción de necesidades de largo plazo y más complejas.

### IV. El Estado moderno

Para el derecho internacional de los derechos humanos es muy importante el concepto que se adopte del Estado, pues de acuerdo a la realidad de este concepto, tales derechos podrán gozar de una menor o mayor tutela internacional, o de ninguna.

Si bien veremos que en la actualidad los tratados sobre derechos humanos tienen por sujetos del derecho internacional a las personas, los estados nacionales constituyen hasta hoy una realidad ineludible. Por esa razón es necesario hacerse cargo de un breve diseño del funcionamiento de los estados actuales, al menos para advertir en qué dimensión pueden ellos facilitar u obtener la promoción de los derechos humanos.

"No existe un concepto del Estado admitido por todos o que, por lo menos, pueda ser considerado predominante. Por eso, los autores que en la actualidad se ocupan del tema se ven en la necesidad de enumerar, e incluso clasificar, la gran cantidad de conceptos diversos y, por lo tanto, de definiciones distintas que existen con respecto al Estado".<sup>5</sup>

Así, la noción de Estado se ha convertido en un conjunto de definiciones más o menos diversas. Kelsen encuentra más de doce acepciones jurídicas para la misma palabra, y Sánchez Agesta determina cuatro grandes categorías de racionalización del mismo concepto.<sup>6</sup>

Si pensamos en la realidad habitual del Estado, en la vida jurídica de todos los días, no tendremos mayores inconvenientes en admitir la falta de consistencia ontológica de este concepto. El Estado, en tanto una forma de ser de la comunidad organizada, no existe más que como una abstracción ideatoria: existe como una serie de conductas políticas actuales, cuantificables, y con consecuencias futuras, que generan responsabilidad a sus autores y sientan bases para las grandes líneas políticas.

En este sentido, Friedrich insiste en que, para el constitucionalismo, el Estado es un concepto innecesario.

<sup>5</sup> López, Mario Justo: *Manual de derecho político*, página 218, Editorial Kapeluz, Buenos Aires, 1973.

<sup>6</sup> Cf. Kelsen, Hans: *Teoría general del derecho y del Estado*, Editorial Imprenta Universitaria, México, 1940. Traducción Eduardo García Mayuez.

Sánchez Agesta, Luis: *Principios de teoría política*, Editorial Editora Nacional, Madrid, 1966.

sario<sup>7</sup>. Kelsen tampoco le reconoce entidad propia: identifica al Estado con el ordenamiento jurídico<sup>8</sup>. Heller, por su parte, considera al Estado como un tipo de comunidad sociológica históricamente condicionada, fruto de la evolución de la cultura occidental a partir del Renacimiento<sup>9</sup>.

Podemos circunscribir al Estado a una noción empírica funcional: una serie de conductas más o menos previsibles y habituales, con un elenco gobernante —un pequeño número— que con cierto consenso poblacional ejerce distintas formas de poder sobre el gran número. "Hombres que mandan y hombres que obedecen" resume Jellinek en la obra citada. Esta sería la realidad virtual del Estado.

Podrá verse que estamos eludiendo dos elementos que la teoría clásica considera como elementos propios del Estado. Nosotros nos referimos solamente a un conjunto de personas sometidas —voluntariamente o no— al ejercicio del poder político, sociológico, etcétera.

Los otros elementos —el territorio y el derecho— no parecen sustanciales para un concepto moderno de Estado. La necesidad de reafirmar al Estado en un territorio con fronteras firmes y estables es propia de la sociedad del siglo XV; heredera de Carlomagno, para la cual el territorio era el origen necesario de toda organización política.

Pero el territorio inhabilitado no es por sí mismo nada jurídico que valga la pena considerar. Tenemos en cuenta al territorio sólo cuando es el hábitat de una comunidad que desarrolla su vida en ese pedazo de tierra. Por lo tanto, el territorio es inherente al hombre, porque siempre el hombre desarrolla su conducta en alguna parte: en algún territorio.

Asimismo, el derecho, también considerado un elemento del Estado, está en realidad en la conducta de los hombres.

"El Derecho siempre es vida humana (...) Hoy se admite, sin serias discrepancias, que el derecho positivo es cultura. Si ésta se define como todo lo que hace el hombre actuando según valoraciones (Rickert), aquella ubicación es inobjetable (...). Para la teoría ego-lógica, el movimiento que hubiere en el derecho es vida..."<sup>10</sup>.

Siendo pues el derecho conducta en interferencia intersubjetiva, según la célebre definición de Del Vec-

chio asumida por Cossio, el derecho no sería esencialmente otra cosa que la demostración fenoménica de la persona a través de su conducta, con lo que hablar de personas, de conducta y de derecho es hablar, en última instancia, de la misma cosa.

Esta tesis —resumida en el derecho como conducta— no es sólo una definición iusfilosófica. Tiene además consecuencias técnicas verificables, como lo han demostrado muchos juristas hasta la fecha. *Brevitatis causa*, nos remitimos a los trabajos de Federico Quinteros, *La petición de herencias* Mario A. Copello, *La sanción y el premio en el derecho*; Juan Francisco Linares, *El poder discrecional administrativo*; Esteban Ymaz, *La cosa juzgada y la sentencia constitutiva*; Lino E. Palacios, *Glosas judiciales*; Roberto Vernengo, *La retractación como eximente de pena en el derecho penal argentino*, tesis que comparte su prologuista Laureano Landaburu y Werner Goldschmidt, *Sistema y filosofía del derecho internacional privado*. Amén de las obras de corte también egológico de Abel Aristegui, Enrique Aftalión, Lorenzo Carnelli, Genaro Carrió, Julio C. Cueto Rúa, Carlos Da Cunha, Carlos Fernández Sessarego, Julio Gottlieb, Alfonso Ibáñez de Aldocoa, Antonio Luis Machado Neto, Luis Nieto Arteta, Eduardo Ponsa, Fausto Rodríguez G., Eduardo Sabino, José Vilanova y Alberto Villalba Welsh.

Ahora bien; el Estado es entonces una compleción de conductas humanas en el tranco de su incardinación con el poder, como un fenómeno de dominación admitida. Este concepto es históricamente generalizable: la polis griega, la civitas romana y luego la *res-publica* y el *imperium* —términos asimilables, en latín, a *populus* y *gens*—, el *reich* alemán —equivalente al *regnum* romano—, el *land* y la *terra* de la Edad Media y el *status* de la edad moderna.

Asimismo, en Inglaterra, Grafton y Crompton utilizaron el término *state* en el mismo sentido, en 1568 y en 1587 respectivamente<sup>11</sup>. Francia utilizaba la palabra *Etat* en su lenguaje oficial, aunque Bodin identificara *Estat* —con una "s" hipocorística— con *Republique*. En Alemania el término surge sólo en el siglo XVII bajo la forma *Status rei publicae*.

El vocablo es históricamente equivoco. Titus remitió 145 significados distintos para la misma palabra<sup>12</sup>.

"La confusión y variedad de significados es tan grande que resulta casi increíble que no se hubiera llegado a algún tipo de homogeneidad en más de dos mil quinientos años, que es el tiempo en que esta pregunta "¿Qué es el Estado?" se ha mantenido en discusión en una u otra forma. Una persona considera al Estado como la representación del espíritu moral, su expresión concreta; otra, como el instrumento de explotación usado por una clase contra otra. Un autor lo define simplemente como un aspecto de la sociedad, que se distingue de ésta sólo en forma analítica; otro como simplemente un sinónimo de gobierno. Otro más piensa

<sup>7</sup> Cf. Jellinek, Georg: *Teoría general del Estado*, Editorial Albatros, traducción Fernando de los Ríos Urruti, Buenos Aires, 1943.

<sup>8</sup> Cf. Kelsen, Hans: ob. y ed. cit.

<sup>9</sup> Cf. Heller, Hermann: *La soberanía: contribución a la teoría del derecho estatal y del derecho internacional*, Editorial UNAM, México, 1965. Traducción Mario de la Cueva.

<sup>10</sup> Nota de la diputada: en alemán, *Staatrecht* hace referencia al derecho interno o derecho doméstico; *domestic law* en inglés. La traducción española no es muy precisa, siempre que los términos "derecho estatal" tienen acepciones diversas.

<sup>11</sup> (6) Cossio, Carlos: *Radiografía de la teoría ego-lógica del derecho*, página 91 y siguientes, Editorial Depalma, Buenos Aires, 1987.

<sup>12</sup> Cf. McChesney Sait, Edward: *Political institutions: a preface*, editorial Appleton Century, New York, 193.

<sup>13</sup> Titus, C. H.: "A nomenclature in political science", en "The American Political Science Review", 1931, volumen XXV, número 1, página 45.

que es una asociación aislada y única; entre un número considerable de asociaciones, como la Iglesia, los sindicatos o grupos similares. Para quienes atribuyen al Estado el poder supremo o soberanía, dentro de los límites constitucionales o consuetudinarios, hay pensadores correspondientes que insisten en la autoridad limitada del Estado, siempre que surge un conflicto de fidelidad a él y a otras asociaciones. Hay muy pocas esperanzas de que alguien pueda extraer, en estos casos de diferencias, un significado respecto al cual la mayoría de los hombres esté de acuerdo en una forma genuina, consistente, constante.

"Cuando ha surgido un acuerdo general, las pequeñas diferencias se han amplificado y han formado la base de nuevos e impresionantes desacuerdos.

"De allí que me parezca inútil añadir mi propia definición a las que ya he mencionado" <sup>13</sup>.

Esta opinión de Easton bien puede ser asumida en la actualidad: es tal la polución de definiciones, en general asumidas con criterios políticos, que antes de preocuparnos por una definición nueva, es preciso analizar las razones por las cuales ha sido complejo para la comunidad internacional asumir una idea de Estado que sea compatible con los principios de igualdad y buena convivencia.

La definición jurídica que puede ser acaso la más apropiada para un Estado moderno es la de Burgess: "Una porción particular del mundo considerada como una unidad organizada" <sup>14</sup>. Es decir, no se trata de definir distribuciones de poder ni grados de soberanía, porque la definición es descriptiva, y no prescriptiva.

Lo más curioso de esta avalancha de definiciones relativas al Estado es que todas ellas pretenden encontrar un objeto metafísico, que se sitúa más allá de los individuos, que tengan más poder que ellos por sí mismos, y que eventualmente tenga voluntad y necesidades, como un hombre. Así, la voluntad del Estado se invoca para cometer atrocidades, aunque suponer que una idealidad teórica como el Estado pueda tener voluntad psicológica sea una imposibilidad óptica.

Las teorías del Estado ya están escritas. Hay excelente y hasta abrumadora bibliografía sobre la necesidad de sostener, mantener y asistir a Estados reales o aparentes, con toda clase de doctrina justificatoria. Ahora nos proponemos mostrar cómo la situación actual del mundo debe permitir la concepción de un nuevo modelo de Estado que permita una interrelación más verosímil y sistemas de cooperación más audaces que los llevados a cabo hasta ahora. Y, en última instancia, mostrar que en realidad los Estados son absolutamente prescindibles.

La idea spenceriana de *El individuo contra el Estado* sigue teniendo una vigencia pavorosa. La existencia de los Estados nacionales es cada vez más difícil de justificar. Existe la impresión de que los Estados no

sólo tienen muy pocas cosas que hacer en realidad, sino que todo lo que hacen es impedir que la gente pueda vivir libremente.

Si llamamos "Estado" a cualquier forma particular de organizar la vida en comunidad, siempre habrá un Estado aunque sólo se trate de la realidad de unos pocos individuos conviviendo pacíficamente. El Estado es un fenómeno jurídico, y, por lo tanto un fenómeno de conductas compartidas. No hay más Estado que los pueblos organizados y viviendo de alguna manera. Pero el imperio del Estado administrativo no ha hecho más que enriquecer la creencia de las gentes en las instituciones.

#### V. Derechos que están: la conducta frente al lenguaje

Ahora bien; volviendo al problema de dónde están y cómo pueden ejercerse los derechos humanos, nos quedaría pendiente una cuestión.

Si a los derechos humanos los "tengo" a veces realmente y a veces los "tengo" sólo potencialmente —y debo conformarme con que "debo tenerlos" aunque no esté gozando de ellos actualmente— ¿se puede afirmar siempre que "hay" derechos humanos?

Esta pregunta es indispensable, porque para que alguien "tenga" algo, esa cosa tiene que "estar", debe existir un haber, una disponibilidad.

La respuesta que daría un jurista sería muy simple: "hay" derechos humanos porque "están" escritos en la Constitución, en los tratados internacionales, en los códigos y las leyes. A la pregunta ¿"Dónde están los derechos humanos?" nuestro jurista respondería: están en las normas.

Aquí tenemos que enfrentarnos otra vez a la realidad ontológica del derecho. Porque nuestro jurista debe saber que el derecho no son las normas, sino la conducta coexistencial de los hombres en una situación determinada.

Si le decimos a una persona que carece de una casa donde vivir que la Constitución le asegura el derecho a una vivienda digna, sentiría que le proporcionamos más un insulto que una solución. Porque el derecho a una vivienda no es la vivienda; y el derecho a la salud no es un hospital bien equipado; y el derecho a una remuneración justa no es dinero.

En este punto la discusión entre juristas es bizarra. No tiene sentido discutir la preferibilidad de la existencia de las normas si no se asegura un mecanismo de puesta en marcha de los beneficios de esas normas. La comunidad debe encontrar mecanismos operativos adecuados.

Este es el fenómeno general de la vigencia. No hay que confundir vigencia con validez. Los tratados que protegen los derechos humanos tienen validez jurídica internacional, pero carecen de vigencia si las personas —que son sus beneficiarias— no reciben la protección que los tratados les aseguran.

Vigencia tiene que ver con el verbo castellano —poco usual— "vigir", es decir, tener vigor, tener fuerza. Los derechos "vigen" cuando tienen para modificar la realidad y adecuarla a los deseos de la norma. Es habitual hacer esta distinción en términos de "vigencia normológica" y "vigencia sociológica". No

<sup>13</sup> (9) Easton, David: *The political system: an inquiry into the state of political science*, página 107, Editorial Knopf, New York, 1953.

<sup>14</sup> Cf. Burgess, J. W.: *Political science and comparative constitutional law*, Boston, 1898, tomo I.



importa, claro está, la vigencia sociológica de los tratados.

Aquí es importante una digresión que, aunque parezca fuera de contexto, nos remitirá a una cuestión muy práctica: la diferencia que media entre la sola validez y la vigencia, entre el "deber tener" derechos y "tenerlos" es una diferencia de tiempo.

Pero ese tiempo no es el tiempo normal y cronológico que conocemos en los relojes y contamos por horas, minutos y segundos. Es un tiempo totalmente diferenciado y es importante conocerlo porque es la categoría temporal en la que se asienta todo derecho.

Plantado de un modo más específico, se trata del problema del logos de la conducta y la temporalidad de ese logos como tiempo existencial.

El planteamiento de semejante cuestión merecería ser abordado en un ensayo destinado a ese solo efecto; no obstante, pueden apuntarse algunas nociones fundamentales.

Como estamos tratando con dos realidades diversas, será bueno advertir la temporalidad de ambas. Una de esas realidades son las normas —para nosotros, las del derecho internacional—. Las normas están hechas de palabras. Las palabras tendrán significados y podremos decir que la norma está hecha de sentidos, de voluntades, de perspectivas. Pero esas serían metáforas. La verdad más simple, por ahora, es que las normas son palabras, lenguaje.

El logos del lenguaje es intemporal. La semántica recurre a la lógica de ese logos para desenvolverse, y esa lógica es una lógica de la identidad.

De aquí resulta que la elaboración semántica relativa a cualquier palabra es una petrificación. La cuestión sería entonces como fusionar la inmovilidad semántica de las normas con la fluidez de la otra realidad con la que estamos tratando: la cambiante faz de la vida societaria donde el derecho radica.

Un esclarecimiento solamente semántico (por ejemplo, podemos analizar qué dicen exactamente las normas, qué alcance tienen sus palabras, cómo se han interpretado para su aplicación), pero insistimos, este esclarecimiento semántico ¿qué intrínseca movilidad tendría?

El logos del derecho, en cambio, es esencialmente temporal. Existe un tiempo jurídico que es el tiempo existencial y no el tiempo cosmológico.

El tiempo existencial, como tiempo jurídico, se desarrolla como una totalidad sucesiva, según lo tiene bien demostrado Carlos Cossio en su teoría egológica<sup>15</sup>. En efecto, siendo una temporal totalidad sucesiva propiamente dinámica, es incompatible con el logos semántico, que es propiamente estático porque, ónticamente, no puede tener temporalidad. Por eso se producen choques tan drásticos entre la realidad temporal de las normas y la realidad temporal del derecho, es decir, del desarrollo de las conductas.

El concepto de "temporalidad sucesiva" está muy bien desarrollado por Alberto Rouges en su obra *Las jerar-*

*quías del ser y la eternidad*<sup>16</sup>; él lo explica con ejemplo similar a éste: supongamos que un hombre quiere hacer un discurso. Se para en la tribuna, y ya, ¿qué cosa quiere decir, elabora la primera frase, que duda estará conceptualmente encadenada con la segunda, y ésta con la tercera, etcétera. Cada una de esas frases que elabora, las dice. Hablará, supongamos, diez minutos y con lo que ya lleve dicho se perfilará cuál es el contenido del mensaje que quiere ofrecer al auditorio; no obstante, siempre sobre la misma idea, continuando su desarrollo hasta llegar a la médula misma de la cuestión; llevará ya unos veinte minutos de discurso, que será cerrado —siempre suponiendo— por algunas consideraciones finales.

Pues bien, desde el existencialismo, toda la situación discursiva de nuestro hipotético personaje es un "presente prolongado", una totalidad compuesta por momentos sucesivos, correlativos y encadenados unos con los otros; tan encadenados, que no cabe hablar de un "primer tiempo" para la primera frase del discurso, un "segundo tiempo" para la segunda y así hasta el final.

Inclusive la desmenuzación podría ser más obsesiva: un tiempo para la primera palabra, un segundo tiempo para la segunda, hasta completar una frase.

El concepto tradicional de temporalidad consistía en suponer que el presente es el estrictísimo ahora, el riguroso y apretado "ya", jaqueado por atrás por el pasado y por delante por el futuro. Este instante volátil y fugaz, este que estoy viviendo ahora con mi conciencia, sería pasado al segundo siguiente, el cual, a su vez, se convertiría en pasado al segundo siguiente y así hasta el infinito.

Si esto fuera cierto, el presente no sería más que un apretadísimo instante, un punto siempre móvil sobre una línea recta, limitado y acechado como un prófugo por el inmediato antes y el inmediato después.

La consecuencia de este planteo es obvia: la dimensión del presente sería inmedible y en cuanto la ciencia puede medir milésimas y millonésimas de segundo, el presente perderá tiempo sustantivo para legárselo al pasado y al futuro que lo acechan; el presente como tiempo se convertiría en un tiempo sin tiempo, es decir, un tiempo que existe sin consistir en nada, porque no tendría tiempo para consistir en algo.

Esto es, naturalmente, ontológicamente absurdo, porque todo lo que existe, existe consistiendo en algo.<sup>17</sup>

¿Cuál es, entonces, la estructura del tiempo existencial, que es dinámico y que es el tiempo del derecho y el tiempo que debemos entender ahora?

Su estructura es la de la totalidad sucesiva: en nuestro ejemplo, el hombre que va a dar un discurso constituye su presente con toda la correlación de actos que participa de su "dar-un-discurso".

Ese presente comienza cuando sube a la tribuna, y se constituye cuando comienza a hablar, dando señales preliminares de su mensaje, llegando luego a lo fundamen-

<sup>15</sup> Cossio, Carlos: *La teoría egológica del derecho y el concepto jurídico de libertad*, 2ª edición, Abeledo-Perrot, Buenos Aires, 1964, pág. 317.

<sup>16</sup> Rouges, Alberto: *Las jerarquías del ser y la eternidad*, págs. 15/16, Editorial Universidad Nacional de Tucumán, Tucumán, Argentina, 1981.

<sup>17</sup> Husserl, Edmund; *Ideas*, página 7, página 34, página 142.



tal, y obteniendo conclusiones; incluso su presente, como totalidad sucesiva, continúa cuando oye los aplausos (o los insultos), cuando baja de la tribuna, cuando comenta luego su discurso con sus amigos y recibe elogios o bofetadas.

Si este hombre no tuviera presente toda esta totalidad, en cada nuevo momento, en cada nueva instancia de su dar-un-discurso, se sentiría perdido sin remedio como si una amnesia o una fuerte laguna lo frustrara rápidamente.

Pero lo cierto es que el pasado y el futuro integran el presente de modo inevitable: el pasado como recuerdo inmediato; el futuro como perspectiva de lo porvenir. Quien lea estas líneas, por ejemplo, está integrando su presente, constituido por la lectura de esta frase, de este párrafo, con el recuerdo vivo de lo leído en el párrafo anterior, y acaso de todos los anteriores; y asimismo con una perspectiva más o menos delineada de los juicios que espera leer, de las conclusiones posibles, etcétera. En suma, el presente tiene una amplitud dimensional dada por la situación que existencialmente constituye a ese presente como el tiempo propio del devenir situacional.

Asimismo, la amplitud de esa dimensión constituye una totalidad, pues no se trata de instantes descolgados, sino adecuadamente concatenados por una coherencia que les es común. A su vez, esa totalidad es sucesiva por lo que ella muestra en su interior: una sucesión de momentos que tienen que ver entre sí. Está estructura, como se ha visto, es vivamente dinámica, y no puede aparearse con situaciones estáticas.

El tiempo, en este sentido, es totalmente intencional. Depende, por así decirlo, de la intencionalidad de la conciencia de quien vive ese tiempo. Aquí se advierte la diferencia entre el tiempo cronológico y el tiempo existencial. El tiempo cronológico —la sucesión material de minutos, que es el tiempo monocorde de los relojes— tiene siempre la misma estructura y la misma dimensión.

El tiempo existencial, en cambio, no; varía según sea la situacionalidad de quien viva ese tiempo.

En el reloj, diez minutos son iguales a diez minutos. No habría diferencia entre diez minutos vividos por Juan a diez minutos vividos por Pedro. Pero si concordamos en que no es lo mismo diez minutos de amor que diez minutos de picana eléctrica, advertiremos que la verdadera dimensión del tiempo existencial está dada por la situacionalidad óptica que obra como término de la ecuación también existencial "yo soy yo y mi circunstancia".

Pero ¿por qué el tiempo jurídico es el tiempo existencial —definido como totalidad sucesiva— y no el tiempo cronológico de los almanáques y los relojes?

Analicemos la situación en base a otro ejemplo ilustrativo, esta vez de orden jurídico, para advertir la relación entre lo existencial del tiempo y lo jurídico de la situación: supongamos que un ladrón entra a un negocio y amenaza con un revólver al empleado y lo obliga a esconderse en el sótano hasta que él haya consumado su robo.

El empleado, presa del pánico, desciende al sótano y allí permanece, temeroso, sin saber si el ladrón ya se ha ido, o si se ha encerrado en el negocio bajando las persianas y cerrando las puertas, o si ha llamado a sus cómplices;

en suma, no puede saber qué clase de circunstancias adicionales están definiendo su padecimiento del robo.

Supongamos, entonces, que permanece allí encerrado tres horas, sin saber qué hacer. Pasado ese lapso, se arma de valentía, o supone que ya nadie puede estar allí, y sale de su encierro. Ahora bien: los ladrones robaron durante minutos y se dieron fuga. ¿Cabe alegar ante el juez que entienda en esa causa que el empleado fue víctima del robo durante diez minutos contados, y cómplice y encubridor durante tres horas, ante su obligación penal de denunciar el delito? Parecería que no. Y no solamente porque lo indique el sentido común, sino porque el tiempo existencial del empleado en ese tranco traumático está conformado por un presente de tres horas, durante el cual la situación de "haber-sido-robado" continuaba siendo un presente existencial a pesar del lapso cronológicamente transcurrido.

En el reloj, el robo duró minutos, y fue encubierto —o al menos silenciado— por el empleado durante tres horas; pero existencialmente, el robo duró, en la intencionalidad de la conciencia del empleado, las tres horas del encierro, más los minutos del robo efectivo, y seguramente un poco más, o mucho más, en la medida en que se sienta golpeado psicológicamente por la situación que ha vivido.

Así tematizado, el problema de la temporalidad del tiempo jurídico se instala en la filosofía de la ciencia del derecho con una dimensión acorde a su valor como problema filosófico —la estructura del tiempo es un asunto que la filosofía general viene tratando, bien o mal, desde Heráclito, alcanzando un vuelo insospechado con Henri Bergson, Jean Pucelle<sup>18</sup>, y en Latinoamérica

18 "Es dudoso si Jean Pucelle ha sido adecuadamente valorado en el mundo jurídico latinoamericano, tal como debiera valorárselo. Sus aportaciones han sido muchas y muy afines, entre ellas pueden destacarse las siguientes:

a) Por primera vez tematizó en forma metódica y como un sistema completo —aunque sin agotar todos los detalles del mismo ni sus implicaciones, claro está— una lógica normativa que se presente como una nueva y diferente lógica y no como una lógica modal, es decir, una lógica normativa que lo sea del deber ser o, si se prefiere, como dice Pucelle, una lógica de la libertad propinante;

b) Reemplazó todas las conectivas verbales de la lógica simbólica por cinco conectivas de la acción, descubiertas de modo empírico; más adelante Cossio descubrirá que las conectivas son seis, reduciendo a ellas las seis actitudes lógicas que tiene un juez a la mano para dar fundamento y razonabilidad a una sentencia: Cf. Cossio, Carlos: *La teoría egológica de derecho y el concepto jurídico de libertad*, 2ª edición, Abeledo-Perrot, Buenos Aires 1964;

c) Conjugó —y esto es lo principal en nuestra nota— las nuevas conectivas de la lógica de la acción con la temporalidad y con los perfiles de la temporalización de la acción, descubiertos de modo empírico. Cossio dará más adelante razón sistemática a estos descubri-

con Alberto Rouges— y con otra dimensión también que es la dimensión científica que encuentra en la ciencia jurídica.

Con Carlos Cossio, el problema de la temporalidad ingresó por primera vez a la ciencia del derecho. Ahora bien: esta nueva noción del tiempo jurídico apunta directamente al logos de la conducta como asunto propiamente suyo. Solamente cuando en las relaciones de conductas compartidas advertimos el sentido de la norma transformado en un "comportarse" podemos suponer que la norma está ganando en "vigor", en fuerza.

¿Cómo lograr, entonces, una "puesta en marcha" efectiva de la protección y tutela de las garantías individuales en el marco del derecho internacional de los derechos humanos?

#### VI. La limitación a los derechos y la inversión del concepto de limitación

Conviene proponer de entrada que los derechos humanos son limitados, y que pueden ser objeto de limitación.

Normalmente estamos acostumbrados, por lo menos si seguimos la jurisprudencia de las cortes más prestigiadas, a decir que los derechos pueden ser objeto de limitación, porque no son absolutos sino relativos.

Es una noción exacta. Pero hay otra provín, o por detrás, de naturaleza filosófica. ¿Los derechos "son" en sí mismos limitados, aun antes de que cualquier norma jurídica los limite?

1. Sin duda hemos de contestar que sí, que son limitados. Ontológicamente limitados. El porqué es muy claro: los derechos de cada hombre son derechos de él en sociedad, en la convivencia, lo que supone la pluralidad de hombres que titularizan —cada uno y todos— los mismos derechos, y que comparten conjuntamente la interferencia intersubjetiva de sus conductas humanas, de sus conductas "compartidas".

En ese compartir convivencia, conductas, derechos, ya está inicialmente la naturaleza limitada de los derechos, aunque más no sea porque mis derechos deben coordinarse con los ajenos, porque hay una convivencia comunitaria que demanda preservar ciertos bienes que son imprescindibles para ella, y porque los valores jurídico-políticos que están comprometidos en los derechos forman, en su serie, algo parecido a un circuito donde entre todos hay relación, coordinación y equilibrio.

Los mismos derechos que tengo yo los tiene cada uno de mis prójimos; no existen solamente "mis" derechos, sino iguales derechos a los míos en cada uno de los hombres con quienes convivo.

Además, frente a mis derechos los demás tienen obligaciones en cuanto sujetos pasivos, y yo tengo obligaciones frente a los derechos de los otros.

Yo no puedo —por ejemplo— usar mi libertad de expresión —que es un derecho humano— para difamar a otro, o para perforar su intimidad; y si lo hago ten-

dré que asumir las consecuencias de mi responsabilidad, porque habré interferido derechos de un tercero (honor, su dignidad, su privacidad). En síntesis, he limitado los límites de mi derecho a la libre expresión.

El derecho de los padres a la patria potestad sobre sus hijos menores no alcanza para que los padres pongan de sus vidas, de su libertad, de su honor, siquiera alcanza para impedir, por objeción religiosa, la conciencia de los primeros, que se someta al hijo a discernimiento propio a un tratamiento sanitario, por ejemplo, en el texto de que la patria potestad implica orientar la formación religiosa y espiritual de los hijos. Y en el ejemplo dado el ejercicio de la patria potestad no alcanza porque, en relación con ese ejercicio, está el derecho del hijo a la salud y a la vida.

Y podríamos encontrar muchos otros ejemplos. En todos ellos, las conductas humanas que se interfieren y comparten, juegan en reciprocidad como límites inherentes a eso que se llaman derechos, y cuando esos límites son sobrepasados por una conducta que entra en conflicto con la de otro, o se roza con ésta, la realidad y el concepto del límite recuperan su fuerza y su presencia en el caso judicial que obliga a un juez a dirimir la cuestión.

Es entonces cuando puede adquirir relieve e importancia un tema que ya tratamos por separado: el de la distinta jerarquía axiológica de los derechos, que se anuda con el de la jerarquía que puede existir entre diversos valores y bienes propios del mundo jurídico y de la persona a la que incumben.

2. El rodear a los derechos de límites derivados de la coexistencia de la vida humana en sociedad nos conduce a las posibles limitaciones, éstas ya impuestas por la Constitución, las leyes, la jurisprudencia, etcétera.

En parte para hacer funcionar los límites que en sí mismos llevan los derechos, y en parte para hacer efectivos en las conductas humanas los valores jurídicos —como la solidaridad— es razonable que se establezcan limitaciones —también razonables—.

La reiteración del vocablo "razonable", "razonabilidad", usados casi hasta el énfasis, es imprescindible, porque esa "racionalidad" de las limitaciones es un ingrediente de su justificación, en tanto el opuesto, que es la arbitrariedad, ya altera o frustra el derecho al que se le cerca o desnaturaliza con una limitación.

Entendemos que es razonable —por ejemplo— castigar a quien comete un delito. Pero no sería razonable si, además de la pena que se impusiere como privación de la libertad física, se le prohibiera de por vida ejercer su culto, o trabajar, o residir donde escogiere hacerlo. Tales accesorias serían irrazonables, como sería irrazonable al actor de un hurto de menor cuantía imponerle la privación de la libertad ambulatoria de por vida.

Esta falta de proporción entre el acto cometido y la pena impuesta resta razonabilidad al derecho y lo vuelve arbitrario. Por eso insistimos en que toda limitación a un derecho debe realizarse en el ámbito de la razonabilidad.

3. Hasta aquí, el planteo es el clásico de la teoría general del derecho. Pero esta cuestión también se puede plantear de manera inversa y en beneficio de los derechos humanos.

mientos empíricos. Cf. del mismo autor la obra y ediciones citadas.

Al respecto, puede verse Pucelle, Jean; *El tiempo*, Editorial El Ateneo, Buenos Aires, 1970.

Si es "irrazonable" imponer una pena desproporcionada con el delito cometido porque queda dañada la estructura del sistema jurídico; si es "irrazonable" que el ejercicio de mis derechos perjudique y dañe a terceros, por la misma razón, ¿no es igualmente irrazonable que el ejercicio de mis derechos humanos esté accidentalmente limitado por la imposibilidad material de ejercerlos? ¿No es "irrazonable" y por lo mismo arbitrario y disfuncional para el sistema jurídico que el ejercicio por parte de un Estado de su derecho genuino de tener imperio sobre su territorio dañe y elimine el derecho correlativo de un migrante de salvar su vida ingresando a ese territorio? En una escala de valores jurídicos, ¿es más valiosa la política reglamentarista de una oficina que la vida?

Esto sería ver el problema de las limitaciones al revés. Porque generalmente se admite con facilidad que nadie puede ejercer un derecho que dañe a otros. Pero si el daño ya está realizado sobre alguien, y sus derechos humanos ya están "limitados" por su situación, ¿no es "razonable" que se repare ese derecho dañado y se elimine la limitación ya impuesta ofreciendo protección inmediata, seguridad y goce pleno de derechos humanos?

## VII. La legitimación procesal activa

La línea en evolución de los derechos humanos parece no terminar nunca en cuanto a exigencias. Estamos ahora ante los derechos de tercera generación, esto es, el derecho al desarrollo, el derecho a la paz, el derecho a la preservación del medio ambiente, de los recursos naturales, del patrimonio cultural y artístico; el derecho a comunicarse, etcétera. Cada vez son más los derechos a tutelar y los mismos los ineficientes mecanismos para obtener esa tutela.

Por esto debe ser más intenso el trabajo en una suerte de "derecho procesal del derecho internacional de los derechos humanos" para no convertirlos en derechos imposibles, cada vez enunciados de mejor manera y desprotegidos en forma proporcionalmente directa a su polución.

Uno de los conflictos más curiosos en torno de los derechos humanos en la actualidad es el sujeto contra el cual las personas deben efectuar sus reclamaciones. Es decir: si bien existen órganos dispuestos a oír y ofrecer tutela, ¿quién es exactamente el violador, quién está ultrajando la dignidad de las personas de manera directa, evidente, clara?

Hay casos en los cuales la culpabilidad —el actor, el propietario del delito— es fácilmente identificable. Si un gobierno decide discriminar a los negros, a los judíos, a los homosexuales, a los desclasados, el Estado carga con la responsabilidad directa de la percusión y la amenaza de privar a esa gente de la vida, la libertad, la seguridad, etcétera.

Pero si el damnificado no puede legitimarse con ese carácter, ¿de qué manera establecer las pautas de una responsabilidad? Porque es bien cierto que si sus derechos humanos están violados, el derecho internacional de los derechos humanos asegura a todos protección, protección a una vida digna y el derecho al trabajo,

y el derecho a una remuneración justa, y el derecho a una vivienda decorosa, y el derecho a la educación y a la cultura, y el derecho a gozar de los beneficios de la tierra en la que se habita, y el derecho a la buena salud y a la asistencia médica integral.

Si decimos que un gobierno es culpable, seguramente se obtendrá por respuesta que se trata del gobierno de un país pobre, sin recursos para sostener su propia economía, con tensiones internacionales enormes, déficit internos difíciles de frenar, falta de recursos genuinos, incapacidad para organizar escuelas y hospitales, culturalmente menesteroso. Nos dirían que el Estado, aunque quisiera —y acaso quiera— no podría hacer nada.

¿Entonces qué? ¿Dónde está la violación de los derechos en este caso? ¿Dónde quedaron, en última instancia, esos derechos? ¿Es que cabe afirmar redondamente que no hay derechos humanos gozables en este punto, que hay una ausencia absoluta de recursos éticos y materiales para hacer de la vida algo que valga la pena, al menos, soportar?

Porque ésta es la situación de la mayoría de los países del tercer mundo: una vida menesterosa, apenas llevada a cabo con escasa dignidad, llena de oscuridades, de carencias, de dolencias, de enfermedades: vida salobre, llena de poca vida.

¿Cómo referir el problema de una violación que al parecer no es cometida por nadie en particular, pero que es claramente imputable a la negligencia y desatención de la vida que han logrado las diversas administraciones poderosas de la economía mundial, en un planeta que produce alimentos para toda su población con más un excedente equivalente a un tercio adicional, y sin embargo no ha logrado un sistema de distribución que permita que todos coman todos los días?

Esto, naturalmente, no es un problema que puedan resolver los organismos humanitarios. Pero sí, y a todas luces, esos organismos deben repetir hasta la fatiga y la afonía que esta situación existe, que no puede ser resuelta por ellos, y que esperan una respuesta inmediata.

La última reunión "cumbre de la Tierra" fue el símbolo de esta fatalidad.

Muchos problemas parecidos, que involucran a los derechos humanos, se quedan estancados en el mismo laberinto. ¿Quién responde ante una demanda porque el aire está contaminado?

Una empresa contaminante, un gobierno irresponsable, o toda la sociedad, que se ha visto inepta a la hora de exigir a su gobierno que se retire de su puesto para escoger a otro comprometido a todo trance con limpiar las aguas y purificar el aire. Estamos aquí frente a los llamados "intereses difusos".

¿Quién se hace cargo de poner en marcha el derecho al desarrollo, el derecho a una paz duradera, el derecho a la preservación de la cultura propia?

Estas preguntas no merecen una respuesta: exigen una solución. Y la solución es política, en el trance de su incardinación con una nueva conciencia mundial capaz de reconducir la estirpe de los gobiernos nacionales y las dirigencias de organismos internacionales.

El problema es el de ser o no ser. No estamos hablando de piedras, de átomos o de ácido cítrico. Se trata de la perduración de la vida. Y mientras seguimos discutiendo qué vale la pena hacer y qué no, mucha gente es abandonada por la vida.

Hace muy poco tiempo la UNICEF dio a conocer las cifras del espanto que se actualizan todos los semestres, y que van en ascenso: durante 1992, mueren por día 40.000 niños por enfermedades perfectamente curables y por hambre.

La cifra es un escándalo, un bochorno interminable, una infamia verdadera. Imaginar que un niño se muere de hambre ya es difícil y penoso, y compromete nuestra dignidad de hombres. Imaginar la muerte evitable de 100, de 200... ¿Pero de 40.000 por día? ¿Qué clase de mundo estamos alentando? ¿En qué se quedan las prédicas relativas a los derechos humanos? ¿Con qué desvergüenza puede seguir hablándose de derechos, de decoro, de libertad, de educación, si la vida está ultrajada y perdida en un laberinto sin término?

El cálculo en atrocidad puede verse numéricamente de distintas maneras: se muere un niño por segundo, doscientos ochenta mil por semana, un millón y medio por año.

UNICEF requiere para solucionar esta avalancha de muertes unos 3 mil millones de dólares anuales: recibe 800 millones de dólares<sup>19</sup>.

¿A quién, a quiénes, con qué criterios hallar una forma de imputar responsabilidad de este problema? Porque si no hay responsable nadie siente la obligación de hacerse cargo realmente de la solución. Por eso las cifras van en ascenso: se trata de derechos ultrajados —en apariencia— en forma impersonal, como si una oscura divinidad estuviera determinando quiénes seguirán viviendo y quiénes no.

El problema es gravísimo y análogo al de los migrantes: no siempre hay formas de imputar una responsabilidad concreta y exigir soluciones, por eso los organismos de ayuda humanitaria no sienten siempre la certeza de qué hacer, a dónde acudir y cómo actuar.

## VIII. Primacía del derecho internacional de los derechos humanos

Hay "unos" derechos humanos, pero ¿cuáles son?

Con el fuerte movimiento universal e internacional por los derechos humanos hoy se asegura de un modo terminante que existe en el mundo una concepción común a todos los pueblos acerca de los derechos de todos los hombres.

Así lo proclama la declaración de Teherán de 1968, efectuada por la conferencia internacional de derechos humanos.

Es ésta una creencia, una idea político-jurídica, que se implanta en el derecho internacional desde la creación de las Naciones Unidas y la Carta de San Francisco.

Sin entrar en detalles, sabemos que hay "unos" derechos fundamentales del hombre, unas libertades básicas que la comunidad internacional, y cada Estado que hace parte de ella, deben reconocer, respetar y promover. El punto de cavilación, de pregunta casi sin respuesta, es "cuáles" son esos derechos. Quien tienen que haber "unos" derechos cuenta con consenso general. "Cuáles" son, ya es una cuestión parcialmente distinta.

Esos derechos convocan al consenso que es el existente en torno de que debe haber y de que hay "unos" derechos fundamentales. El conjunto de los referidos derechos requiere ser mínimo, o sea, dar lugar a un acuerdo de base a su alrededor para que luego cada Estado, cada sistema, cada cultura, les confiera la expresión propia de su ambiente, de sus posibilidades, de su particular idea, de forma que en el derecho interno de cada Estado la cuestión de los derechos no venga rigidamente impuesta desde afuera, desde el derecho internacional, sin posibilidades de adaptaciones y de ampliaciones.

Ese mínimo para "cuáles" son los derechos humanos ya pudo atisbarse cuando en 1948 las Naciones Unidas emitieron la Declaración Universal de los Derechos, declaración que al menos desde la de Teherán de 1968, ya citada, tiene fuerza obligatoria para la comunidad internacional (artículo 2º).

La Declaración Universal de Derechos Humanos tiene un preámbulo y 30 artículos. Sus normas tratan de los derechos civiles y políticos (artículos 22 a 27).

El artículo 1º señala las bases de la Declaración:

"Todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos y dotados como están de razón y conciencia, deben comportarse fraternalmente los unos con los otros".

El artículo 2º establece la igualdad y la no discriminación con respecto al goce de los derechos humanos, extendiéndose ese principio a todos los países y territorios sin interesar su condición.

El derecho a la vida, el derecho a la libertad y el derecho a la seguridad de la persona están proclamados en el artículo 3º de la declaración y constituyen el presupuesto para el goce de los demás derechos.

Los derechos civiles y políticos reconocidos incluyen: el derecho a la vida, el derecho a la libertad y a la seguridad de la persona; el derecho a no ser sometido a torturas ni a penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes; el derecho al reconocimiento de su personalidad jurídica en todas partes; el derecho a un recurso judicial efectivo; el derecho a no ser arbitrariamente detenido, preso ni desterrado; el derecho a ser oído públicamente y con justicia por un tribunal independiente e imparcial; el derecho de toda persona a que se presuma su inocencia mientras no se pruebe su culpabilidad; el derecho de toda persona a no ser objeto de injerencias arbitrarias en su vida privada, su familia, su domicilio o su correspondencia; el derecho a la libertad de circulación; el derecho de asilo; el derecho a una nacionalidad; el derecho a casarse y fundar una familia; el derecho a la propiedad individual y colectivamente; libertad de pensamiento, conciencia y religión; la libertad de opinión y de expresión; el

<sup>19</sup> Información proporcionada por el director adjunto de UNICEF, Marco Vianello, en la Jornada de la Exposición Universal de Sevilla 1992, el 11 de junio del mismo año.

dercho de asociación y de reunión, el derecho a participar en el gobierno, y el derecho de igual acceso a las funciones públicas (artículos 20 a 21 de la Declaración).

Los derechos económicos, sociales y culturales incluyen: el derecho a la seguridad social, el derecho al trabajo, el derecho al descanso y al disfrute del tiempo libre, el derecho a un nivel de vida adecuado que asegure la salud y el bienestar, el derecho a la educación y el derecho a participar en la vida cultural de la comunidad (artículos 22 a 27 de la Declaración).

Finalmente el artículo 29 establece los deberes correlativos; dispone:

"1. Toda persona tiene deberes respecto a la comunidad puesto que sólo en ella puede desarrollar libre y plenamente su personalidad.

"2. En el ejercicio de sus derechos y en el disfrute de sus libertades, toda persona está solamente sujeta a las limitaciones establecidas por la ley con el único fin de asegurar el reconocimiento y el respeto de los derechos y libertades de los demás, y de satisfacer las justas exigencias de la moral, del orden público y del bienestar general en una sociedad democrática.

3. Estos derechos y libertades no podrán en ningún caso ser ejercidos en oposición a los propósitos y principios de las Naciones Unidas". (Artículo 29.)

Respecto de la importancia creciente que ha adquirido esta declaración, pueden confrontarse los siguientes criterios:

La Comisión de Derechos Humanos requirió a la Secretaría de la ONU una opinión sobre el valor de las "declaraciones". La Secretaría consideró:

"(...) en vista de la gran solemnidad y significación de una declaración, puede considerarse que esta comunica, en nombre del organismo que la adopta, una profunda esperanza en que los miembros de la comunidad internacional se guíaran por ella. En consecuencia, en tanto dicha esperanza se justifique gradualmente en la práctica del Estado, la declaración puede, por la costumbre, ser reconocida como establecedora de normas vinculantes entre los Estados".<sup>20</sup>

Asimismo, Theodor C. van Boven señala:

"Puede afirmarse categóricamente que a lo largo de los años esta declaración ha sido investida por la comunidad internacional representada en las Naciones Unidas de una autoridad, tal que ningún miembro de dicha comunidad internacional puede desatender los derechos que consagra. En este aspecto, el carácter de normas de obligado cumplimiento legal que poseen estos derechos parece menos importantes que su relevancia y peso morales y políticos. El derecho consuetudinario sobre derechos humanos parece tener así un significado más amplio que las leyes cuyo cumplimiento debe buscarse en los tribunales nacionales o internacionales, y es, ante todo, la normativa que debe invocarse ante los foros públicos nacionales o internacionales, como

los órganos políticos de las Naciones Unidas y los parlamentos nacionales".<sup>21</sup>

Pero por añadidura y para más seguridad, hay dos tratados internacionales universales —también de Naciones Unidas, de 1966— que contienen declaraciones de derechos; uno es el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y otro el de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, en los que son nítidos los derechos de la primera y la segunda generación de derechos. Y hay otro pacto regional, que es la Convención Americana sobre Derechos Humanos, o Pacto de San José de Costa Rica, que da seguimiento a la Declaración Americana de Derechos y Deberes del año 1948. Asimismo, existe la Convención de New York que protege y tutela los derechos de las mujeres, la Convención de los Derechos del Niño.

Los derechos, libertades y garantías incluidos en estos tres pactos internacionales —más otros tratados y convenciones que en forma parcial se refieren a algunos derechos aisladamente— pueden reputarse como el mínimo de un catálogo para saber "cuáles" son los derechos a que se refiere la concepción común y universal de que hay "unos" derechos. Son al menos estos que constan en los tratados referidos.<sup>22</sup>

Es importante añadir que si bien las declaraciones son mínimas —es decir, se refieren a generalidades— esa situación no debe interpretarse restrictivamente.

La primacía del derecho internacional público es incontestable cuando se trata de salvar la vida y la dignidad de las personas. La Convención de Viena sobre Derecho de los Tratados impide a los Estados invocar normas internas para incumplir un tratado internacional. ¿Qué significa esto? Que los Estados no pueden desobedecer, de ninguna manera, las exigencias de los tratados sobre derechos humanos.

## IX. El derecho a la actividad procesal

Los declaraciones de derechos humanos, sea en la normativa de la Constitución de un Estado, sea en la de tratados internacionales, sea en la de una ley, o en cualquier otro documento, viene cargada históricamente de solemnidad.

Hay en la sociedad hasta un sentido emocional en torno de las declaraciones de derechos, un simbolismo del lenguaje, una reverencia hacia los textos y su contenido. Pero hay que tener precaución para que la realidad no desentone ni discrepe con esos textos, ni viceversa, a fin de que no queden en letra muerta, porque entonces ese sentido reverencial puede volverse en desilusión, desengaño, y hasta burla o escarnio. ¿Para qué sirven, se dirán las gentes, ni no pasan de ser normas anquilosadas en la formulación lexical?

Y la pregunta envuelve una sugestiva idea ya insistida: la de que el derecho no es lo que las normas

<sup>21</sup> Van Boven, Theodor C.; *El derecho internacional positivo sobre derechos humanos*, en *Las dimensiones Internacionales de los Derechos Humanos*, Unesco, Barcelona 1984, páginas 162/3.

<sup>22</sup> (10) Cf. Convenciones sobre Derechos Humanos, Edición Secretaría de Relaciones Exteriores de México, Archivo Histórico Diplomático Mexicano, México 1981.

"dicen", sino lo que las conductas hacen efectivo en su misma realidad sociológica. Ya lo hemos visto, incluso desde el punto de vista del logos de la conducta opuesto al logos del lenguaje.

Vale aconsejar, como técnica jurídica, no proliferar en demasía normas sobre derechos que de antemano no se refieren a realidades y conductas posibles, para lo que nuevamente hay que tomar en cuenta y en serio cuál es la realidad social en cuyo ambiente se formulan y se "ponen" esas normas. Y éste no es un tema ajeno al nuestro, porque el problema de los derechos humanos en general es que se cuenta con demasiadas protecciones normativas y una parsimonia ejecutiva tan pasmosa que los derechos humanos se desacreditan ante ellos como vagos formulismos.

Aquí tiene que ser encarado el carácter abierto o cerrado, máximo o mínimo del conjunto de derechos abarcados en una declaración de los mismos.

¿Los únicos son los expresamente mencionados?, ¿hay más? ¿Puede haber otros?

Si la declaración es cerrada, habrá que afirmar que, al menos en su círculo normativo, no hay ni caben más ni otros derechos que los allí consignados. Si es abierta, podrá decirse una de estas cosas:

a) Que ella contiene derechos implícitos que no quedan negados por los enumerados, o

b) Que ella consiente que mediante otras normas futuras que se incorporen a su texto, o mediante normas de otros textos ajenos, se amplíe el cúmulo de derechos implícitos, autorizando a aseverar que esa declaración tiene carácter máximo, si por máximo entendemos aquí que es "lo más" que se reconoce, y que en ese máximo termina el límite posible de admisibilidad de los derechos. Cualquiera comprende por qué es un inconveniente esta característica tan rígida y formalista.

Lo curioso es que, en otro sentido, ese carácter máximo cercado por una declaración cerrada puede ser visto como carácter mínimo, si por mínimo queremos denotar que se "minimiza" el plexo de derechos al no quedar abierto ni a derechos implícitos, ni a posteriores incorporaciones de otros, ni a complementaciones provenientes de normas de otro origen.

Sin embargo, lo de máximo y lo de mínimo permite asimismo un enfoque de otra naturaleza.

Empecemos por lo de la declaración mínima. Para captarlo es bueno recordar que cuando en las últimas décadas se hizo habitual la serie de tratados o pactos internacionales —de carácter universal o regional— sobre derechos del hombre, las declaraciones contenidas de esos tratados internacionales solieron revestir carácter mínimo. Y aquí mínimo significa que es "lo menos" a que los Estados se obligan cuando por ratificación o adhesión se hacen parte en uno de esos tratados.

Nos damos cuenta que tal carácter mínimo acoge y postula la apertura de la declaración inserta en el tratado internacional, sobre todo si el propio tratado prevé que sus normas admiten ampliarse de alguna manera, o si enuncia que esas mismas normas no pueden disminuir ni empobrecer otros derechos que cada Estado tenga reconocidos o reconozca en su derecho propio de carácter interno.

Es frecuente que tales previsiones vengan expresamente incluidas en muchos tratados sobre derechos humanos.

La restante acepción que nos falta es la del carácter máximo, en un sentido distinto al que vimos en las declaraciones que son cerradas.

Ahora: máximo alude a otra cosa; alude a la maximización de los derechos, o del sistema de derechos; que es tanto como identificar su optimización.

Maximizar el sistema de derechos es una aspiración a darle cada vez mayor amplitud en cantidad y calidad, dinamizar su vigencia sociológica, transformar los condicionamientos reales para su efectividad, volver accesible el disfrute de los derechos a hombres que padecen dificultad para ello, extender la posibilidad de su ejercicio para todos en mejores situaciones que las actuales, etcétera.

Y es claro: tal maximización u optimización demanda, más que normas ya existentes o normas nuevas, políticas estimuladoras y eficaces, conductas justas que vayan acreciendo los márgenes de libertad, bienestar y desarrollo sociales, y suprimiendo las injusticias del momento para sustituirlas por justicia.

Con las explicaciones antecedentes estamos en mejor aptitud para hacer una somera referencia a los derechos implícitos y a las declaraciones abiertas.

Es buena pauta la de considerar que el hecho de enumerar derechos —así sean muchos o muchísimos— en un cuerpo normativo, no agota la serie de derechos.

Eso que se llama la plenitud hermética del derecho, o del mundo jurídico significa precisamente que —como es humanamente imposible que cada conducta humana y que todas las conductas humanas cuenten con normas que expresamente se refieran a ellas— hay un cúmulo enorme de conductas referidas a derechos que quedan alojadas en la libertad y en la licitud jurídicas, o sea, en el mundo del derecho o mundo jurídico.

Otra vez tenemos la prueba de que las normas escritas no son imprescindibles para que se reconozcan derechos ausentes en esa escritura, ni para que esos derechos tengan vigencia sociológica a través de las conductas humanas y en ellas.

A veces el propio sistema normativo nos previene de que su declaración de derechos enumerados no agota el reconocimiento y la existencia de otros.

¿De dónde vienen estos otros, que se llaman implícitos? En un sentido real vienen de la vida humana, de su historicidad, de su evolución; en suma, de las conductas humanas.

En otro sentido, la implícitud puede significar que vienen de la propia personalidad del hombre que, con sus necesidades individuales y coexistenciales, precisa bienes y espacios jurídicos de desenvolvimiento de desarrollo, de libertad.

En otro sentido —éste de índole normativa— es viable que las leyes, la jurisprudencia, estén habilitadas para aumentar, mejorar, optimizar la declaración de derechos, tanto en los enumerados como en los no enumerados o implícitos.

Vemos, pues, que la implícitud equivale aquí a apertura de la declaración, y que recíprocamente apertura se iguala con implícitud, por donde tal vez lo que reflexionamos antes sobre lo mínimo y lo máximo que es



Para entender en torno de la declaración de derechos, nos hace ver que en una acepción lo mínimo y lo máximo se aproximan o se tocan.

## La conciencia jurídica internacional

Se admite que los derechos humanos hacen parte de los principios generales del derecho, tanto del derecho interno como del derecho internacional.

El tema de los principios generales del derecho es de por sí complicado, en primer lugar, por su propia naturaleza, y en segundo lugar por la diversidad de enfoques con que es tratado por la doctrina, y hasta encarado en las normas de cada Estado.

Dejemos de lado su naturaleza, su origen, su caracterización. En cada sistema de normas, y hasta en cada régimen político-constitucional en sentido real o material, hay principios generales del derecho. Conservamos la denominación por razón de su uso inveterado.

Estos principios generales inspiran a un sistema normativo y a un régimen. Pueden estar consignados expresamente en normas o surgir implícitos.

Sirven para varias cosas:

a) En el caso de que no exista una norma expresa para resolver una cuestión determinada, los principios generales del derecho se convierten en un arsenal posible de solución para resolver ese caso y colmar la ausencia o el vacío de la norma existente; en este supuesto, tienen aplicación subsidiaria; pero no es éste el único servicio que prestan;

b) También sirven cuando hay una norma expresa que no es muy clara sobre una cuestión, porque proporcionan y aportan elementos para comprender su sentido;

c) Con anterioridad a todo esto, sirven para inspirar soluciones tanto normativas como empíricas.

Son principios generales:

1. Que todo hombre es persona en el mundo del derecho.

2. Que todo hombre tiene dignidad.

3. Que los tratados internacionales deben ser cumplidos.

4. Que todas las personas gozan de los principios y de derecho internacional de los derechos humanos.

Y esto con el siguiente sentido:

Dentro de los principios generales hay uno que, sintéticamente, enuncia que hay que respetar, promover, y dar efectividad a los derechos humanos. Este principio general tal vez no llega a decirnos cuáles son esos derechos, tal vez no los enumera, pero recoge su conjunto, al menos en cuanto al mínimo que, por consenso general y por concepción común, viene definido en el derecho internacional de nuestros días.

“Uuos” derechos humanos que merecen respeto, tutela, reconocimiento, promoción, vigencia sociológica, deben considerarse hoy como situados dentro, o formando parte de los principios generales del derecho, dentro del orbe cultural al que pertenecemos nosotros. Y si miramos al actual derecho internacional público, cabe sostener asimismo que en todo el mundo que compone la comunidad internacional de Estados y de organismos internacionales son válidos estos principios generales que acogen los derechos humanos.

Si es así, todo el orden jurídico, todo el sistema normativo, todo el régimen político-constitucional en su funcionamiento real han de inspirarse en este principio general de efectividad y defensa del plexo de derechos humanos fundamentales, empezando por la Constitución y los tratados internacionales y descendiendo hacia abajo hasta el último nivel, pero siempre teniendo en cuenta que aquel principio no debe quedar congelado en las normas escritas, sino que debe funcionar en la dinámica del derecho como realidad social, como conducta humana, como dimensión sociológica.

Que se cuente solamente con tratados internacionales buenos o malos les permite, con mayor razón, invocar principios generales del derecho para salvar su libertad, su derecho a seguir viviendo, su derecho a tener un país.

Es como decir: toda la conciencia jurídica internacional defiende indiscriminadamente a los perseguidos, porque de otro modo se contradiría y ningún derecho sería posible de verdad.

## XI. Los intereses difusos

No es conveniente ni posible examinar los medios de protección y las garantías sin detenerse un momento en una situación muy especial que para muchos poco o nada tiene que ver con los derechos humanos. Sin embargo, guarda íntima relación con ellos.

Pensemos —por ejemplo— para entender el tema, en la contaminación del ambiente o de las aguas de un río, en la depredación de la fauna y de la flora, en la destrucción del patrimonio cultural o histórico, etcétera.

Pensemos a la vez en las ligas de consumidores que defienden los productos de consumo básico familiar frente a la suba de precios, a los monopolios, al desabastecimiento.

En todos estos casos, y en muchos otros que pasamos por alto en los ejemplos, el problema merece ser visto y atendido desde dos perspectivas o planos:

a) El de un grupo humano que tiene interés en el referido problema;

b) El de cada persona que compone ese grupo humano.

Así, la contaminación del ambiente en un área urbana afecta e interesa por igual a todo el conjunto social que vive en ella, y a cada uno de quienes forman ese conjunto social. Lo mismo la contaminación de un curso de agua.

Si a veces no es fácil delimitar el grupo humano, no por ello la cuestión deja de tener importancia; es posible que cuando se produce deforestación a gran escala, tampoco se alcance a circunscribir con precisión el límite geográfico y poblacional humano hasta donde el perjuicio es capaz de extenderse; tal vez, hasta fuera del propio Estado donde la tala de bosques se produce. Pero no importa. Lo que importa es detectar el daño, acaso no inmediato, sino potencial, pero cierto.

Algo análogo ocurre con la extinción o el exterminio de especies animales. En estos supuestos, se atenta contra el equilibrio ecológico o ambiental. En otros, la acción devastadora puede afectar al paisaje, al patrimonio cultural e histórico, a la provisión del mercado alimentario, farmacéutico, etcétera.



En general, aceptamos que la matanza de animales y vegetales es un sacrificio por el que optamos, frente a la naturaleza, por nosotros mismos. Cuando ese sacrificio se convierte en exterminio irreparable, la opción se convierte en una ferocidad. Y si esa opción es sumaria, y la humanidad opta por el sacrificio por razones de lucro, de lujo o de ostentación (como ocurre con los animales de hermosa piel)<sup>23</sup> entonces se trata de un crimen contra la naturaleza y contra los hombres que viven en ella y gracias a ella.

La doctrina, las normas jurídicas, el derecho comparado, se han hecho cargo de estas situaciones. Se habla de los intereses difusos o de los intereses colectivos. Tal vez resulte más acertada la denominación que otros han propuesto: "intereses de pertenencia difusa", para recalcar que lo difuso no es en realidad el interés, lo que está difuso es más bien a quienes pertenece ese interés.

Pero aparte de la cuestión denominatoria, la cuestión real es la presencia de un interés que comparten en común muchas personas porque ese interés queda afectado, o en peligro, o dañado para mal de todo el grupo y de cada integrante del mismo.

Por eso hablábamos de dos perspectivas o planos: el grupal y el individual.

Hay que reparar atentamente en que el hecho de afectarse a un grupo social, por más difuso que sean tanto el grupo como el interés que comparten quienes lo componen, no destituye de subjetividad individual a la porción que cada uno comparte en el interés común dentro del grupo.

A veces se alega que cada uno de los hombres que forman ese grupo carece de un interés propio y personal que sea distinto al de los demás y al de todo el grupo. En esta afirmación hay miopía, porque la circunstancia de que un interés sea común a muchos, no priva a cada uno de esos muchos de su porción o parte en el interés común que, de esa manera, se hace a la vez interés subjetivo o personal "en" cada persona y "de" cada persona.

Es de toda evidencia que estos intereses difusos o colectivos, o de pertenencia difusa, necesitan tutela. Y la necesitan a través de diversos medios, entre los que no cabe marginar el posible acceso al poder judicial nacional e internacional para defenderlos. Hay de por medio daños y riesgos muy graves, y es menester contar con vías de prevención y con vías de reparación.

El derecho procesal habla de "legitimación" para denotar la capacidad que tiene un sujeto para acceder a los tribunales, ejercer una acción, iniciar una demanda. Pues bien, es indispensable que exista legitimación procesal para usar una vía judicial de prevención o de reparación en defensa de los intereses difusos.

¿A quién reconocer legitimación? No aceptamos que se le niegue a cada persona en particular, so pretexto de que por tratarse de un interés común a muchas, ninguna

aísladamente puede invocarlo. La legitimación debe conocerse ampliamente:

- a) A cada miembro del grupo afectado;
- b) A un número plural de miembros de ese grupo;
- c) A asociaciones que tengan por finalidad defender y proteger el medio ambiente, o el patrimonio cultural, artístico, o los intereses de los consumidores, o, en general, los intereses difusos de que consideren afectados.

Se comprende que insertemos estas reflexiones en un texto que tiene por base a los derechos humanos porque todo lo que hace al ambiente, al medio ecológico, a la cultura, a la provisión de alimentos y medicamentos, a la coherencia, atañe a la calidad de la vida humana y ésta compromete a los derechos personales.

Además, hay situaciones en las que en un interés de los llamados difusos o colectivos concurre a su vez la presencia de clarísimos derechos bien subjetivos de cada persona.

Reparemos —por ejemplo— en que la contaminación del agua por desechos y desperdicios, el perjuicio que origina, la proyección difusiva que tiene, afectan al interés de cuantos necesitan servirse de esa agua para su uso y de cuantos padecen la contaminación provocada; pero simultáneamente afectan el derecho a la salud de cada uno de los que forman el grupo o conjunto social. He aquí entonces, la presencia de un derecho personal en concurrencia patente con el interés difuso o colectivo.

Hasta aquí el planteo es el tradicional, con algunas variantes que no todos los tratadistas comparten. Pero ahora es menester ir un poco más allá: la solución de la situación de los migrantes que buscan seguridad, legalidad y trabajo en países que no son los propios es un interés que comparten todas las mentes lúcidas de la humanidad.

No somos seres aislados. Como decía Hemingway, "no preguntes por quién suenan las campanas. Suenan por mí, suenan por ti". Y no se trata sólo del hecho potencial de que todos podamos ser migrantes un día. Se trata de ejercer la conciencia ética internacional, que temáizamos al hablar de los principios generales del derecho y que veremos más detalladamente al estudiar el derecho internacional de los derechos humanos como mundialización de todo "lo humano".

Todos tenemos intereses legítimos en que no se mueran los hijos del prójimo, y que el prójimo también se salve. Nadie puede negarme la legitimidad de mi interés humanitario, y por mi carácter de ser humano estoy en la mejor situación de exigir con títulos jurídicos sobrados que esa protección se confiera.

En este punto es la humanidad, toda ella, la que tiene capacidad jurídica para reclamar. Y debe hacerlo en beneficio propio, porque formamos parte, y sin alguno de nosotros el mundo no estaría completo. Y no todos lo advierten con facilidad respecto del prójimo, pero si todos son capaces de decir: el mundo no estaría completo sin mí.

Pues no hay que esperar a estar involucrado personalmente en una situación escandalosa para acordarse de la justicia. O la justicia es ahora y es para todos, o ya estamos efectuando vivisecciones en su esencial. Algún día nos puede reclamar la conciencia, si queda.

<sup>23</sup> Cf. Youcenar, Marguerite; "Animales de hermosa piel" en el libro *El tiempo, gran escultor*, Editorial Alfaguara, Madrid, 1990, página 95.

El asunto nos reconduce ahora a la cuestión de los derechos públicos subjetivos. Vamos a intentar un planteo sencillo:

Son derechos subjetivos aquellos que podemos entender claramente como propios de un sujeto. La filosofía realista —la ecología, el trialismo, el realismo racionalista italiano, etcétera— nos diría que no hay derechos que no sean de “algún sujeto”. Pero acordemos, a los fines de este desarrollo, que los derechos humanos son personalísimos y que sólo un sujeto de carne y hueso puede gozar de ellos.

Hemos visto que “hay” derechos humanos y que ellos “están” normológicamente cuando las normas los aseguran, y sociológicamente cuando además de una validez podemos imputar una mínima vigencia: un vigor, una fuerza de esos derechos enunciados.

También vimos respecto de esos derechos que “hay”, que “están” en los sujetos que gozan de ellos. Es decir que esos derechos tienen titulares que llamaremos “sujetos activos de derechos subjetivos”, aunque nos resulte un poco reiterativo. Pero es importante recalcar la dimensión de este “tener” derechos, y el carácter activo de quien los tiene, es decir, su posibilidad de reclamarlos, de exigir su cumplimiento “activamente”.

La escuela alemana habla de “derechos públicos subjetivos”. ¿Por qué añade la calificación de “públicos” a estos derechos? Porque pertenecen al ámbito del derecho público: son derechos que se ejercen “frente” al Estado, es decir, es el Estado el “sujeto pasivo” que debe tutelar, proteger, normar, otorgar vigencia a lo normado.

En este punto es conveniente hacer dos ampliaciones del concepto:

1. Por un lado, los derechos humanos como derechos públicos subjetivos se ejercen “frente” al Estado; por ejemplo: “mi” derecho a la vida debe ser protegido y tutelado por el Estado de diversas formas: asegurando normativamente en la Constitución que la vida es un bien jurídicamente tutelado, estableciendo las vías procesales adecuadas para que “mi” vida no pueda ser dañada, etcétera<sup>24</sup>.

Pero al mismo tiempo es un derecho que puedo ejercer también “frente” a los demás hombres: no sólo el Estado no puede dañar mi derecho a la vida, ni mi vida, sino que ningún otro sujeto puede hacerlo. Por eso se dice que los derechos públicos subjetivos son bifrontes o ambivalentes: tienen una valencia doble, y, como el dios Jano, dos caras: una mira hacia el Estado y la otra hacia los demás.

2. Es imprescindible admitir entre los derechos públicos subjetivos a los derechos “de la segunda generación” o derechos sociales. Los derechos de la primera generación son los civiles y políticos. Los derechos sociales no son admitidos por todos los doctrinarios dentro del ámbito del derecho público subjetivo. Pero es un hecho indudable que estos derechos —el derecho

al trabajo, a la seguridad social, a la educación, a la libre asociación gremial, etcétera— son tan subjetivos y públicos —también de manera bifronte o ambivalente— como los demás derechos humanos.

Aquí parece no que fuera tan complejo encontrar una forma de imputar responsabilidad en caso de violación de los derechos humanos. Analizando cada caso en particular, podremos advertir que éstos son víctimas de una persecución estatal, o una persecución de otros hombres que, si no ha sido impedida por el Estado, habilitaría la posibilidad de una imputación ambivalente de responsabilidades.

## XII. La legislación como programa

Ahora bien. Nos habíamos planteado el problema de las normas operativas, y nos falta plantearnos el de las normas programáticas.

¿Qué problemas plantean las normas programáticas que declaran derechos?

Hemos adelantado que en las normas que declaran derechos es posible hallar dos clases o tipos: las operativas y las programáticas. Son estas últimas las que suscitan mayor escollo.

¿Por qué? Porque se dice que trazan un programa o una directriz, a manera de plan orientador para que después, a través de normas inferiores, se les dé desarrollo y se las reglamente. Pero esto no es nada. Se suele decir que mientras ese desarrollo no es provisto por normas inferiores, las superiores programáticas no habilitan a invocar, ejercer y defender los derechos que ellas reconocen.

Si la cosa es así, las normas programáticas de una Constitución o de un tratado internacional, por más que obliguen a dictar otras normas inferiores que las desarrollen, permanecen como en suspenso, a la espera, inactivas.

¿Y qué pasa si transcurre mucho tiempo y las normas inferiores de desarrollo no se dictan?

Pasan muchas cosas.

En primer lugar, nadie niega que aunque falten las normas de desarrollo, o normas reglamentarias, las normas programáticas superiores impiden que se dicten normas inferiores en contra de ellas, que estén en pugna, que priven de los derechos que ellas reconocen. Es un efecto negativo: no se puede dictar normas que se opongan a las programáticas de rango más elevado.

En segundo lugar, hay que verificar con atención cómo está redactada o formulada la norma programática. Puede ser que ella dé a entender —en forma expresa o implícita— que el autor deja librado al criterio del órgano que debe reglamentarla la elección potestativa del momento o la oportunidad de hacerlo, en cuyo caso la dilación o la inercia de ese órgano reglamentador no viola a la norma programática superior.

Esto parece acontecer con las normas que en las constituciones se dirigen a los Parlamentos para que dicten las leyes reglamentarias para que tales y cuales derechos tengan efectividad. Aquí parecería que el órgano legisferante tiene libertad para escoger el momento que considere más oportuno para lograr dicha efectividad.

<sup>24</sup> En este punto cabe aclarar, según ya lo hemos dicho, que puede entenderse que, aunque la constitución no asegure, por ejemplo, el derecho a la vida, se trataría de un derecho implícito. Cf. el desarrollo correspondiente en este mismo capítulo.

Pero puede ser que la norma programática no permita entender que deja librado al criterio temporal del órgano reglamentador la elección del momento para dictar la reglamentación; puede comprenderse, a la inversa, que a veces la reglamentación viene exigida en forma rápida, dentro de un lapso razonable; y hasta a veces ese lapso puede estar fijado en la norma programática. La Constitución alemana de Bonn proporciona algún ejemplo.

¿Qué indicio hay de que una norma programática exige una pronta reglamentación y que la obligación de dictar la norma inferior reglamentaria no debe demorarse irrazonablemente? El vocabulario que usa la norma programática es capaz de dar ese indicio. Y en general esos indicios sirven para evitar demoras.

Esta omisión por mora, ocio, inercia, etcétera, del legislador merece ser vista como violatoria de la Constitución que manda dictar la ley sin darle a aquel un lapso indefinido a su discreción.

¿Y qué pasa o debe pasar cuando acontece esta omisión inconstitucional? Por existir lesión a la Constitución (por omisión incumplidora de una obligación inmediata) el control judicial de constitucionalidad debe quedar habilitado a favor de la persona que, por ausencia de esa ley no dictada, ve bloqueado o entorpecido el acceso al derecho que la norma programática lo reconoce, o el ejercicio mismo. Y es en un proceso judicial donde lo cabe plantear esa cuestión para que el juez en su sentencia le resuelva el caso, y decida si aún a falta de la ley reglamentaria de la norma programática, el derecho personal queda o no a disposición del reclamante, y en caso afirmativo, con qué modalidades y en qué manera y con qué alcance.

Esto lo dirá el juez en ese proceso y para ese caso y para esa persona, porque no puede dictar una norma general para todos los casos y para todos en reemplazo de la ley omitida por el legislador, salvo que el sistema jurídico lo habilite claramente a eso.

En otros sistemas, puede arbitrarse algún mecanismo que impulse al órgano de poder remiso u ocioso, a dictar la reglamentación demorada de la norma programática.

En el caso del derecho internacional de los derechos humanos, todos los afectados tienen todo el derecho de vivir como un programa de existencia recogido por normas internacionales la seguridad y la tutela que esas normas les ofrecen. Si los Estados, en vez de protección y seguridades, les ofrecen moras y dilaciones, los perjudicados están en situación legítima de acudir a los organismos judiciales internacionales habilitados —la Corte Internacional de Justicia, la Comisión Europea de Derechos Humanos, la Corte Interamericana, según fuere el caso— para exigir la inmediata aplicación del derecho expresado bajo la forma normativa de un programa.

Pero nos queda todavía otro problema.

Las normas programáticas no se quedan dormidas o anquilosadas en su letra solamente porque se dilata u omite dictar la norma inferior que la desarrolle y reglamente. Puede haber entorpecimientos de otra naturaleza no normativa.

Por ejemplo, puede suceder que normas programáticas que declaran que toda persona tiene derecho a educación o a recibir prestaciones de salud en caso necesario hallen obstáculos —con o sin norma inferior reglamentaria— si es que la situación y los condicionamientos de tipo socioeconómico son deficientes o malos, por ejemplo, si no hay establecimientos educativos, ni centros de salud u hospitales accesibles para las personas de recursos insuficientes o nulos.

Hace falta, en esa hipótesis, emprender políticas efectivas que atiendan a la educación y a la salud, que es tanto como decir que haya establecimientos adecuados a esos fines. Y esto depende de lo que hagan los gobernantes y los grupos sociales, más que de lo que digan las normas.

### XIII. Las normas internacionales operan por sí solas

Con las cláusulas de los tratados ocurre lo mismo que con las de una Constitución: unas pueden ser operativas, otras pueden ser programáticas.

Las operativas son autoaplicativas (*self-executing*) y no precisan de ninguna otra norma complementaria para funcionar.

Las programáticas, en cambio, reclaman otra norma ulterior para su aplicación.

Con los derechos civiles y políticos enunciados en los tratados de derechos humanos acontece lo mismo que con las normas constitucionales que los reconocen: esas normas son operativas, bastando que ellas declaren aquellos derechos para que, sin más, estos puedan ser invocados, ejercidos, amparados.

En cambio, con los derechos sociales surge una diferencia, porque la efectividad de esos derechos está condicionada por muchos factores ajenos a las normas, y aunque acaso éstas se autodefinan o se consideren operativas, muchas veces se frustran por imposibilidades derivadas del medio socioeconómico, cultural, etcétera.

Una cláusula operativa en un tratado puede ser la que dice —por ejemplo— que toda persona tiene derecho a tal cosa; o bien la que dice que nadie puede ser sometido a esclavitud. Basta que la norma diga eso en su formulación gramatical para que resulte aplicable sin más.

Una cláusula programática puede ser la que enuncia que la ley debe igualar las filaciones matrimoniales y extramatrimoniales. En este caso, es menester que se dicte la ley de igualación, porque la cláusula no iguala por sí misma, sino que se limita a obligar mediante una ley.

Ya hemos dado algunos ejemplos que no es ocioso reiterar: también es programática la norma que —por ejemplo— establece que toda persona tiene derecho a prestaciones de salud en caso de necesidad.

Pero aunque se emplee la terminología "toda persona tiene derecho a..." es evidente que para que a esa persona necesitada se le provean servicios de salud, tienen que existir establecimientos adecuados de atención sanitaria, incluso gratuitos. Si no los hay, la norma se estrella contra una realidad deficiente. Y la cuestión no se soluciona por más que con la simple lectura de su fórmula nos parezca que la norma es operativa, ni siquiera si la norma se declara operativa.

En los tratados sobre derechos civiles y políticos, la mayor parte de sus normas están redactadas de tal manera que nos permiten descubrir su operatividad.

En el área de esos derechos ya vimos que ello es posible. Por eso sugerimos que en tal caso hay que partir de la presunción de operatividad, salvo que claramente la cláusula bajo examen remita a la ley prescribiendo que la ley debe disponer tal o cual cosa, como en el ejemplo de la igualdad de filiaciones.

Cuando en el campo de los derechos civiles y políticos una cláusula consagra directamente un derecho ("toda persona tiene derecho a..."), la circunstancia de que la misma norma agregue después un enunciado que diga "conforme a la ley" o "en las condiciones que establezca la ley", no desvirtúa la operatividad.

Ese añadido que reenvía a una ley tiene el único alcance de significar que la ley dispondrá particularidades para ejercer el derecho.

En materia de tratados sobre derechos sociales, muchas de sus cláusulas, al contrario, suelen ser programáticas e, incluso, depender para su eficacia, de condicionamientos económicos, culturales, políticos, que exceden el marco semántico del enunciado normativo de los mismos derechos.

Lo que dejamos en claro es que aun tratándose de cláusulas programáticas, si la ley que conforme a ellas debe dictarse no es dictada en un tiempo razonable, la omisión frustratoria de la cláusula programática merece reputarse inconstitucional: hay inconstitucionalidad por omisión de dictar la ley que la cláusula programática manda dictar.

A través de estas consideraciones vuelve a notarse que en materia de derechos humanos, la disquisición sobre la operatividad o la programaticidad de las normas de los tratados, con ser muy importante, no reduce el problema únicamente al ámbito de las normas y de su clasificación en operativas y programáticas.

Hay un horizonte fuera de las normas, que es el de los presupuestos, los marcos, los factores y los condicionamientos de todo tipo que inciden sobremanera en los derechos, a veces de modo favorable y otras veces bloqueándolos o haciéndolos imposibles.

Para las sociedades subdesarrolladas, entonces, la cuestión de los derechos sociales no queda resuelta por sí sola con tratados.

Estos pueden inducir, promover o estimular políticas de diversa índole para lograr su progresiva efectividad; pero ésta nunca será el resultado exclusivo de las normas.

Ninguna norma, ni internacional ni interna, funciona como llave mágica para accionar la vigencia de los derechos sociales.

Con medidas culturales bajísimas, con marginalidad sociales, con economías disfuncionalizadas, con miseria, insalubridad, déficit habitacionales y analfabetismo, el mal y su remedio están en otro sitio que no es el de las normas, sino el de la realidad: el de la realidad donde el mal reside, y el de la realidad donde la actividad humana debe accionar para superarlo y extirparlo de raíz.

Al abordar el tema de las normas programáticas que contiene un tratado de derechos humanos, hay quienes dicen; esto no es derecho interno. Y lo dicen porque a

aquellas normas programáticas les falta la ley que complete su esquema programático.

En este juicio hay un craso error. De que una norma sea programática (también las hay en las constituciones) no se puede inferir que no sea derecho interno; las normas programáticas de un tratado que ha sido ratificado están dentro del tratado que por ratificación se ha incorporado al derecho interno. O sea que el tratado, con todas sus normas, está dentro del derecho interno.

Lo que ocurre es que sus normas programáticas con estar dentro del derecho interno, lo están con su naturaleza propia, que es programática, y que por eso mismo requiere de normas internas que les den complementación.

El hecho de que precisen de esas normas internas posteriores no significa que no se hallen ya dentro del derecho interno.

Mucho menos significa que la ley que las complementa sea la que recién las introduce (tardíamente) en el derecho interno; la ley que reglamenta a la norma programática de un tratado no produce la incorporación de éste al derecho interno, dentro del cual ya está incorporado desde su ratificación; únicamente completa a la norma programática.

Precisamente, la ley que la reglamenta y completa, hace eso porque ya la norma programática se encontraba en el derecho interno con su programa de obligatorio cumplimiento ulterior.

Entonces, hay que insistir nuevamente en que el retardo, el ocio, o la omisión en adoptar las medidas que requieren las normas programáticas para su definitiva eficacia, reportan una doble descalificación:

a) Desde el punto de vista internacional, el incumplimiento de una obligación asumida también internacionalmente;

b) Desde el punto de vista interno, una omisión inconstitucional.

Retomemos, para completar el presente resumen, algunas nociones anteriores.

En materia de derechos civiles y políticos, ha de arrancarse de una presunción global: la de que las normas que los declaran son operativas.

Esta presunción de conjunto puede ceder excepcionalmente cuando examinamos cada norma o cláusula en relación con el respectivo derecho en ella contenido.

Entonces, derivamos a decir que la aplicación a cada caso de la presunción de operatividad rinde la respuesta siguiente en torno de esa misma presunción:

La de que las normas son operativas:

a) Salvo que de su formulación surja claramente que son programáticas (por ejemplo, si una norma dice: "la ley deberá..." hacer tal cosa);

b) A menos que de los condicionamientos fácticos insuperables (de tipo económico, sociológico, político, cultural, etcétera) surjan impedimentos que no se puedan subsanar, hipótesis esta última en la que, de alguna manera, los jueces tienen que agudizar su imaginación y su sentido de justicia para inspirarse en la norma que se tiene como programática a efectos de imprimírle alguna clase de funcionamiento eficaz en cada caso en que la cuestión le sea planteada por quien alega o invoca un derecho formulado en la norma programática.

Tal vez sobrepasaría el esquema de este texto indagar si hay o no, o si debería haber, medios o vías para compeler a la creación, funcionamiento y accesibilidad de tales establecimientos aludidos en el ejemplo reciente. Pero no es excesivo decir que los derechos declarados y mantenidos como letra muerta son una verdadera burla.

Tampoco es admisible el reenvío que los estados hacen al "estado natural de pobreza" en el que viven.

Un Estado no está donde está para buscar excusas que justifiquen el dolor social, sino para eliminar ese dolor social.

En todo caso, las normas programáticas constituyen, precisamente, un programa, es decir, un proyecto existencial para toda la sociedad, un conjunto de anhelos para el porvenir inmediato.

Adviértase que estamos hablando del porvenir inmediato. Nadie hace planes para el siglo próximo. Una sociedad que establece en su sistema normativo que desea proteger a sus miembros del horror del hambre, de la enfermedad, de la inseguridad, de la miseria, está pensando, precisamente, en hacerlo.

Si lo plantea como programa y en la práctica lo elude, o se trata de una sociedad esquizofrénica o está utilizando el discurso para calmar las ansiedades. En cualquier caso, se trata de una estafa moral.

Las normas programáticas pueden no tener, en todos los casos, un vigor inmediato. Pero valen como concepto de lo por venir.

#### XIV. Notas sobre la insistencia en el error

Como hemos anunciado, al derecho suele faltarle humanidad. Y repito: es increíble —o es criminal— la insistencia en un concepto que ya no coincide ni remotamente con la actualidad de las cosas.

Las verdades jurídicas comprometen existencialmente a las sociedades que las enuncian y sostienen. Porque no se trata de verdades independientes del ser del sujeto que las enuncia, como ocurre con las verdades de la naturaleza.

Por ejemplo, si yo afirmo que la Tierra es redonda, esa verdad es independiente de mí a tal grado que seguiría siendo verdad aunque yo no la enunciara; y seguiría siendo verdad si yo enunciara que es triangular; y seguiría siendo verdad si yo ignorase por completo la forma geométrica de la Tierra.

En cambio, si yo enuncio que el tratamiento que ha logrado la legislación internacional es insuficiente y en algunos aspectos un fracaso, estoy enunciando una verdad que surge de mi apreciación de la realidad, y tengo la obligación intelectual de mostrar los desaciertos en términos de efectos no deseados, de acuerdo a lo que la realidad registra, exhibe y no desmiente.

Así también, si una sociedad entiende que es justo que una persona que comete un asesinato en primer grado merece la pena de 10 años de prisión no excarcelable, está viviendo un sentimiento de justicia que es el suyo, el de esa sociedad determinada. Por eso las verdades jurídicas nunca son independientes de los sujetos que las enuncian, y eso compromete vitalmente a los juristas y políticos preocupados por mejorar la realidad.

En la situación actual, cuando las naciones aceptan que las soluciones propuestas no han funcionado, siguen insistiendo en ese error que compromete la vida de millones de personas, están arriesgando la integridad de su decencia. Porque la verdad es otra y sólo la puede ignorar por falta de decoro. Y tratándose de una verdad jurídica que la realidad no desmiente, las personas que participan o no de la solución del problema están comprometiéndose vitalmente con la idea que sostienen.

Así como piensan, así son. El derecho no es una máquina que funciona sola. La gente la hace funcionar. Y si no la hace funcionar están declarando solemnemente que la justicia no les interesa.

#### XV. Conclusiones

Antes de terminar quiero agradecer la valiosa colaboración del doctor Daniel Herrendorf, con cuyos aportes pude compilar los elementos teóricos de esta fundamentación.

Por todas estas razones, solicito y apoyo que se apruebe la inclusión en la Ley Declarativa de la Necesidad de la Reforma Constitucional la propuesta de un inciso nuevo al artículo 67 de nuestra Constitución federal, de acuerdo al artículo 2º, inciso c), primera parte del proyecto de ley señalado, con el objeto de que se otorgue rango constitucional a los tratados internacionales ratificados, de acuerdo a la mejor doctrina argentina e internacional ya citada, a nuestra jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación y al buen criterio de esta Honorable Cámara.

#### EXPOSICION SINTETICA

Sólo pretendo llamar la atención sobre un punto de los temas habilitados para el debate de la reforma.

Se trata del punto I, referido a los institutos para la integración y jerarquía de los tratados internacionales.

Este punto, además de permitir la integración de nuestro país al mundo incorporándose a bloques regionales como el Mercosur y el NAFTA, trata un tema que es, en sí mismo, un enorme capítulo del nuevo modelo de sociedad y Estado que queremos construir. Y lo que es más importante, es el que está más directamente vinculado con la calidad de vida de las personas.

Me refiero al capítulo de lo que genéricamente llamamos derechos humanos.

Ya en 1948 las Naciones Unidas emitieron la Declaración Universal de los Derechos Humanos, y en 1966 suscribieron el Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos, y otro de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

Nuestro país es signatario de numerosos convenios, todos ellos ratificados por ley.

Cito como ejemplos el Pacto de San José de Costa Rica, la Convención sobre los Derechos del Niño, la Convención sobre Derechos de la Mujer.

Hoy la sociedad entera ha incorporado este tema a los debates de la vida cotidiana. Los derechos humanos están ya en boca de todos.

Como las grandes novedades a las que asiste la humanidad, el tema anda por las calles, es objeto de pre-

dica, de análisis periodísticos, de publicaciones especializadas.

Es cosa de juristas, sí, pero también de políticos, de amas de casa, de trabajadores, y valen tanto para los jueces como para los ricos y los pobres, pero fundamentalmente para aquellos que sufren la marginación, la discriminación y la injusticia.

Se habla mucho de los derechos humanos precisamente porque el cumplimiento de sus proposiciones se ha tornado crecientemente difícil.

¿Tenemos derechos humanos, es decir, gozamos de esos derechos o "deberíamos tenerlos"?

Si decimos que "deberíamos tenerlos" podría parecer que no los tenemos ni los hemos tenido, y que estamos esperando un momento en el que, al parecer, finalmente los "tendremos".

Filosóficamente, estamos frente a los llamados "conceptos analogados", es decir, conceptos que —aunque expresados de distinta manera— expresan la misma realidad.

¿Es lo mismo "tener" derechos humanos que "deber tenerlos"?

Cuando decimos que, en efecto, "deberíamos tener" derechos humanos, estamos señalando que, más allá de la realidad sociológica que estamos viviendo, existen exigencias jurídicas, exigencias éticas, exigencias morales, por las cuales estamos inevitablemente investidos por derechos personalísimos (humanos).

Este "tener derechos humanos" parece una forma del cinismo, porque de nada sirve "tener" algo de lo que no se puede gozar.

Pero es precisamente la conciencia permanente de la humanidad que no ha olvidado este "deber tener" derechos humanos, la que ha impulsado un proceso de positivización de estos derechos.

Además, la idea de "deber tener" derechos abre en abanico la alternativa de que los hombres vivan de manera exigente, insistiendo siempre en la necesidad de que se "reconozcan" y positivicen esos derechos que —enunciados o sólo integrantes de un imperativo ético— forman parte de la personalidad humana y de la historia de la evolución jurídica.

Toda la evolución de los derechos humanos es una danza dialéctica entre "debo tener" y "tengo".

Gracias a ese movimiento general de los conceptos se han producido los cambios, y la humanidad ha logrado tratados y convenciones consiguiendo poco a poco que los Estados sean cada vez un poco más respetuosos de la dignidad.

Cuando un esclavo advirtió la alternativa de la libertad, cuando se dio cuenta que en él estaba la libertad, se levantó contra su amo y exigió derechos.

Por esto la esclavitud ya no existe.

Porque el esclavo "debía tener" libertad se dio cuenta que la "tenía" y la hizo valer.

Cuando un hombre "se da cuenta" de su situación es exactamente cuando decide cambiar.

Así podría definirse la historia de los derechos humanos: una sucesión de rebeldías escritas en la ley.

Porque la ley no es otra cosa que una manera de transformar las tensiones sociales en normas jurídicas.

¿Se puede afirmar siempre que "hay" derechos humanos?

La respuesta de un jurista sería muy simple: hay derechos humanos porque están escritos en la Constitución, en los tratados internacionales, en los códigos y en las leyes.

A la pregunta ¿dónde están? respondería: en las normas.

Si le decimos a una persona que carece de una casa donde vivir que la Constitución le asegura el derecho a una vivienda digna, sentiría que le proporcionamos más un insulto que una solución.

Porque el derecho a una vivienda no es la vivienda, y el derecho a la salud no es un hospital bien equipado.

Los tratados tienen validez jurídica pero carecen de vigencia si no reciben la protección que los propios tratados les aseguran.

La línea en evolución de los derechos humanos parece no terminar nunca en cuanto a exigencias.

Estamos ahora ante los derechos de tercera generación, esto es, el derecho a la paz, a la igualdad de oportunidades, a la preservación del medio ambiente, a comunicarse, etcétera.

Cada vez son más los derechos a tutelar y más ineficientes los mecanismos para obtener esa tutela.

Por esto debe ser más intenso el trabajo en una suerte de "derecho procesal del derecho internacional de los derechos humanos para no convertirlos en derechos imposibles, cada vez enunciados de mejor manera y desprotegidos en forma proporcionalmente directa".

Los tratados expresan lo mínimo a que los Estados se obligan por ratificación o adhesión.

Maximizar el sistema de derechos es una aspiración a darles cada vez mayor amplitud en cantidad y calidad, dinamizar su vigencia social y transformar los condicionamientos reales para su efectividad.

Esta maximización u optimización demanda normas nuevas, políticas estimuladoras y eficaces que vayan acrecentando los márgenes de libertad, bienestar y desarrollo sociales, y suprimiendo las injusticias para sustituir las por justicia.

Hasta hoy las personas no pueden en la práctica hacer valer los derechos escritos en los tratados sobre derechos humanos.

Con la jerarquización propuesta todos tendremos a disposición una serie de derechos nuevos que se corresponden con nuevas demandas sociales y que se encuadran en los denominados intereses difusos, y las garantías para su cumplimiento.

Para esto es necesario un mayor contacto entre las personas y esos derechos, eso que los juristas llaman legitimación procesal; y sólo es posible legitimar un derecho constitucionalmente habilitado.

Si consideramos que las normas y las leyes tienen también un contenido programático, estaremos diciendo que queremos incorporar a nuestras leyes cada vez más garantías en avanzar en construir un mundo mejor y más específicamente en construir lo que los peronistas llamamos justicia social, que no se construye únicamente desde las leyes y las normas pero que, sin ninguna duda, precisan de éstas como soporte.

Jerarquizar este tema con su inclusión en la Constitución, significa un nuevo compromiso de la sociedad argentina respecto de los derechos humanos.

Frecuentemente padecemos una tendencia a considerar a las propias víctimas como los verdaderos responsables de su sufrimiento.

De este modo se llega a una conclusión perversa:

Los niños de la calle son responsables de su desamparo.

Los pobres son responsables de su situación de pobreza.

Las mujeres son responsables de su falta de oportunidades, y en esta línea argumental los que no damnificados no son responsables de nada.

Modificar tanta hipocresía requiere una lucha permanente en la cual nuestra Constitución es una herramienta fundamental.

Hoy y aquí tenemos una oportunidad histórica que no podemos desperdiciar.

11

### INSERCIÓN SOLICITADA POR EL SEÑOR DIPUTADO BECERRA (C. A.)

Opinión del señor diputado acerca del proyecto de ley por el que se declara la necesidad de la reforma constitucional

Recordaba hace instantes, una frase que tiempo atrás leía en un cuento de Borges, paradójicamente llamado "El Congreso". Decía en él que: "Las palabras son símbolos que postulan una memoria compartida" y me parece la frase que mejor define lo que en este momento histórico, quizás el más trascendente por lo que representa políticamente, quiero expresar.

No es mi intención pronunciar un discurso académico ni rebuscado, plagado de citas y autores. Quiero hacer mención a esa memoria compartida que tenemos los argentinos, esa memoria que nos trae el recuerdo de desencuentros y fracasos por casi cincuenta años.

Hemos pasado estos cincuenta años coincidiendo en la necesidad de darle forma a la unidad nacional de los argentinos, que para nada quiere decir la homogeneidad en los pensamientos de los distintos sectores de la vida, de la Nación, sino los acuerdos marco que significan que en los momentos de extrema dificultad y de cuestiones trascendentes para la vida de la Nación, la dirigencia política argentina estuvo a la altura de lo que la sociedad reclamó de sus políticos.

Hemos pasado parte de nuestras vidas obsesionados por la unidad nacional. Recuerdo cuando allá por los albores de esta democracia que aquí estamos consolidando definitivamente, recorríamos parajes, pueblos y ciudades abriendo la puerta grande de la UCR con este peregrino de la unidad nacional que es Raúl Alfonsín, gritando desde cada tribuna que ocupábamos, mientras que entre las fisuras de las grandes mayorías del pueblo argentino se habían metido siempre los sectores minoritarios que finalmente nos llevaron hacia un camino de desintegración inexorable. Era la confirmación de lo que Perón y Balbín habían querido evitar.

Allí definitivamente habíamos decidido ponerle una bisagra a la historia de los argentinos y de cara a los nuevos tiempos para comenzar una tarea de recuperación política y moral de una nueva Argentina en la que ya no estamos dispuestos a ser espectadores sino protagonistas. Llevamos ya diez años en esta tarea, y no sé sinceramente cuántos más nos demandará, pero lo que sí sé es que éste es el camino correcto.

La unidad nacional no se construye con discusiones en las cátedras de las facultades, ni en las mesas re-

dondas ni en los bares exclusivamente. Se construye con realidades, sin especulaciones personales, sin importar si uno tiene más o menos que ganar o perder, de lo contrario hay que quedarse a la vera del camino para que el tren de la historia se detenga una estación más adelante.

Los radicales hemos dado suficiente prueba desde 1983 que estamos muy por encima de cuestiones partidarias y personales si el futuro de la República es lo que está en juego. Hemos hecho de la unidad nacional y de los puntos de partida para una nueva Argentina la bandera innegociable que no estamos dispuestos a arriar.

Recuerdo que cuando la década del 70 estaba llegando a su fin —mientras aquí vivíamos entre el hambre y el miedo, que siempre son parientes— nos regodeábamos en una actitud casi rayana en la administración por el entonces también difícil proceso español de transición democrática.

Recuerdo, en aquellas largas conversaciones, el profundo impacto que nos había causado la actitud madura de esa dirigencia política cuando el 27 de octubre de 1977 había suscrito lo que después la historia reflejaría como el Pacto de la Moncloa. Aquella dirigencia había decidido en su conjunto ser la responsable de una España cuyo modelo político definitivo se iba a plasmar en la nueva Constitución del 6 de diciembre de 1978, la Constitución que ponía en marcha una Nación que además de dejar el atraso y el aislamiento comenzaba el proceso de integración continental. De aquel acontecimiento fuimos espectadores.

Me pregunto qué tiene de distinto aquello que aplaudíamos y nos causaba admiración a esto que hoy estamos haciendo entre las grandes mayorías de nuestro pueblo.

¿Que antes fuimos espectadores y hoy somos protagonistas? Estoy absolutamente convencido de que el Pacto de Olivis ha entrado ya en nuestra historia contemporánea, casi sin que lo advirtiéramos, como el hecho más importante que la dirigencia política argentina haya producido en pos de la unidad nacional.

Y así como ningún partido político español perdió identidad y se consolidó definitivamente la democracia española, estoy seguro que entre nosotros tampoco nadie perdió su identidad por continuar con la marcha de nuestra democracia.



Los radicales seguimos peleando para cambiar este modelo que es la contracara de lo que queremos, seguimos diciendo y luchando contra un plan que cada vez tiene más reducida a la Nación, que no tiene crecimiento, que deprime el salario, que se ha olvidado de los que menos tienen, que tiene La Rioja, Catamarca, Chaco y el querido Santiago del Estero; que los maestros, los jubilados, los empleados públicos, los policías, son los parias de una estabilidad cuyo precio ha sido el hambre. Seguiremos pensando en los hombres del campo, nos sigue preocupando la invasión de paraguas y juguetes de Taiwán mientras nuestra industria cierra inexorablemente sus persianas.

A diario observamos el resultado de las privatizaciones, hechas entre gallos y medianoche, a las que el radicalismo se opuso, donde el Estado pasó virtualmente a desaparecer, sin tener ningún papel que cumplir. Hoy los resultados están a la vista.

Además, como si esto fuera poco, hemos asistido al aquejarre que protagonizó un Poder Judicial integrado no por hombres de nota en el mundo del derecho sino por adeptos a la Casa Rosada.

Tan temeraria decisión tenía que tener este previsible final. No sería justo si no recordara que como una voz en un coro de mudos, desde la oposición, Raúl Alfonsín, firmante de Olivos, denunciaba y alertaba sobre la inseguridad jurídica que comenzaba a ser una pésima carta de presentación de la Argentina en el mundo.

Hemos sufrido un presidencialismo a ultranza, a nadie se le ha escapado —tanto oficialismo como oposición— el olímpico desprecio con que el Ejecutivo ha tratado al Congreso de la Nación y ha resuelto cuestiones de muy dudosa validez legal en un marco que se parecía mucho más a una monarquía que a una democracia.

Illice referencia a que este año será recordado como el año que vivimos en peligro. El peligro de nada más y nada menos que la manifiesta intención de reformar la Constitución Nacional de cualquier manera y por cualquier método con el único horizonte de la reelección presidencial, y más aún, estoy convencido que la firme determinación del radicalismo tradicionalmente reformista,

pero también tradicionalmente respetuoso, no iba a apoyar la reforma si esa reforma no importaba un pacto de futuro que permitiera cambiar condiciones que antes expusieron y que debían desaparecer de la vida nacional.

El sentido de la reforma de la Constitución no es otra que la responsabilidad que entremos al siglo XXI con un modelo político renovado y perdurable, con arreglo de partidos, que es la esencia del sistema democrático y con un fin que, como antes sostuvo, está por encima de intereses personales: el afianzamiento definitivo de nuestro sistema.

El Pacto de Olivos está celebrado en nombre de la madurez política de la Nación, ha cambiado objetivamente las condiciones del entendimiento entre partidos y ha enseñado para la posteridad que solamente de un acuerdo serio de partidos se puede rescatar a un país al margen de la ley para insertarlo definitivamente en el siglo XXI.

La sociedad ha reclamado a su dirigencia política la necesidad de concertar, de tener responsabilidad a la hora de pasar de espectadores a protagonistas.

La dirigencia le ha dado la respuesta que se le requería para que cada uno de los habitantes del suelo argentino tenga la esperanza cierta que la ley es mucho más que un débil intento por codificar la decencia.

Vamos a aprobar esta reforma de Constitución. Lo será para los tiempos. Cumple con buena parte de lo que legítimamente hemos reclamado, sin duda es perfectible, pero sin duda también inicia una nueva etapa. A ella nos introducimos desafiando nuestras propias debilidades, convencidos del juicio de nuestro pueblo.

El nos eligió para cambiar aquello que lo impedía mejorar y este es el mandato que cumplimos fielmente. Los que se resignan a dejar pasar el tiempo, los que especulan, lo hacen precisamente porque no están seguros de sus propias convicciones.

Yo estoy seguro que no lo he fallado al pueblo que me dio su representación. Siempre luché por su bienestar, seguridad y felicidad. Hoy estoy seguro de que también lo estoy haciendo.

12

### INSERCIÓN SOLICITADA POR EL SEÑOR DIPUTADO BENEDETTI

Opinión del señor diputado acerca del proyecto de ley por el que se declara la necesidad de la reforma constitucional

Como diputado nacional, representante del pueblo de la Capital Federal, no voy a convalidar con mi voto la realización de un proceso de mutación constitucional cuyo único propósito es la consolidación de un modelo político antidemocrático y autoritario, a través de la reelección del individuo que actualmente ejerce la primera magistratura, principal exponente del proyecto hegemónico de poder que pretende monarquizar a la República Argentina.

Dicha desesperación por alcanzar la reelección lo ha llevado a acordar tres proyectos distintos de reforma constitucional, sin siquiera importarle las diferencias o

contradicciones entre uno y otro, llegándose inclusive a arriar banderas enarboladas durante años como argumentos irrefutables acerca de la necesidad de la reforma. El proyecto acordado con el senador Bravo, al solo efecto de obtener su voto favorable en el Senado y llegar así a los dos tercios de sus miembros, es la muestra más acabada de la inescrupulosidad del actual presidente, a través del doble discurso que descubrió el único objeto de la reforma que pretende llevarse a cabo.

Son esas actitudes ladinas las que han provocado que la gente sepa que las dulces y falsas promesas de hoy son los incumplimientos y las traiciones de mañana. Ejemplificar ello significaría detallar un alto porcentaje de los actos de gobierno desde el 8 de julio de 1969 a la fecha.

Resulta entonces una actitud suicida facilitar este proceso de reforma con reelección a quien a través de maquiavélicas actitudes jamás ha vacilado en manosear la independencia de los demás poderes recurriendo a procedimientos antidemocráticos y actos de transparencia con tal de alcanzar el poder absoluto.

Es una burla al pueblo de la Nación bastardear a la Ley Fundamental y a las instituciones por ella creadas para facilitar graciosamente la perpetuación de un grupo dominante en el poder. La Constitución vigente fue sancionada a partir de la caída del caudillismo.

Hoy, ciento cuarenta años más tarde y cuando las ideas republicanas y democráticas se han visto fortalecidas en todo el mundo, algunos pretenden adueñarse del futuro de la Argentina restaurando las leyes de la colonia y haciendo regresar al país a la época de la anarquía que sobrevino a partir de 1820.

Con este proceso de reforma, impulsado por quienes hipócritamente se arrogan la propiedad de la voluntad popular, se terminará destruyendo el sistema de partidos políticos, respaldado por el pueblo y cuya vigencia es resaltada y afirmada por todos los pensadores y políticos como indispensable para el funcionamiento de una democracia moderna.

Ejemplos como los ocurridos en Venezuela, Italia y Japón, demuestran a las claras las graves consecuencias sobre el sistema político cuando la oposición se asocia con el oficialismo olvidando su rol opositor y contribuyendo a ocultar el estado de corrupción.

Hoy nuestros jóvenes estudian el proceso de organización nacional iniciado en 1852 y terminado en 1880, aprendiendo y conociendo las instituciones básicas de la República y la labor realizada por los prohombres que participaron de dicha epopeya; qué triste sería que dentro de poco nuestra juventud pierda la esperanza de un país mejor y se vea resignada a estudiar una Constitución que contenga un artículo referido a la moneda escrito por Armando Gostanián, otro referido a las garantías para el capital extranjero redactado por Emir Yoma, el artículo referido a la libertad de tránsito entre provincias escrito por Dromi y el que define la política exterior de la Nación redactado por Spinoza Melo;

Qué triste sería también que nuestro pueblo se vea obligado a participar de una reedición de las "fiestas parroquiales" para venerar el retrato del nuevo dictador o que se vea sometido a los arbitrios o delirios de él o de sus cortesanos;

Qué triste sería que nuevamente pretenda dirigirse al país como una estancia y que sus ciudadanos sean tratados como peones indefensos por la arbitrariedad del capataz, sin la posibilidad siquiera de reclamar justicia.

No puede sostenerse, en los umbrales del siglo XXI, la necesidad de la existencia de figuras providenciales indispensables para la democracia. Dichas afirmaciones denotan un pensamiento retrógrado, sectario, fascista y fundamentalista que menosprecia a nuestro pueblo y menoscaba la madurez política de nuestro sistema democrático.

Por ello ninguna reelección es indispensable para la continuidad de la democracia y el futuro del país. Conviene clar entonces el pensamiento del autor de las

### *Bases y Puntos de Partida para la Organización Política de la República Argentina.*

Dice sabiamente Juan B. Alberdi en dicha obra: "De las elecciones, ninguna más ardua que la de presidentes y como ella debe repetirse cada seis años por la Constitución, y como la más próxima hace nacer dudas que interesan a la vida de la Constitución actual, séanos permitido emitir aquí algunas ideas que tendrán aplicación más de una vez, y que hoy responden a la siguiente pregunta, que muchos se hacen a sí mismos: ¿Qué será de la Confederación Argentina el día que le falte su actual presidente? Será, en mi opinión, lo que es de la nave que cambia de capitán: una mudanza que no impide proseguir el viaje, siempre que haya una carta de navegación y que el nuevo capitán sepa observarla. La Constitución general es la carta de navegación de la Confederación Argentina. En todas las borrascas, en todos los malos tiempos, en todos los trances difíciles, la Confederación tendrá siempre un camino seguro para llegar a puerto de salvación, con sólo volver sus ojos a la Constitución y seguir el camino que ella le traza, para formar el gobierno y para reglar su marcha".

Fui votado y electo por la gente como diputado nacional por la Capital Federal con el mandato expreso de realizar una oposición clara a este modelo para impedir la destrucción de la República y el avasallamiento de sus instituciones. Para evitar la instalación de una monarquía o califato en el país o la transformación del sistema en una democracia con ciertas formalidades que sirvan para tapar una dictadura que limite la libertad y reduzca a la servidumbre a sus ciudadanos. La mayoría de los argentinos no quiere un sistema político similar al Paraguay de Stroessner o la Alemania de la década del treinta, porque conoce acabadamente, las consecuencias de permitir a alguien omnímodo la discrecionalidad de decidir sobre la libertad y la vida de las personas.

Así se responde en las Bases, Alberdi, a la pregunta sobre la conveniencia o no de hacer un Poder Ejecutivo omnímodo y absoluto: "No: en vez de dar el despotismo a un hombre, es mejor darlo a la ley. Ya es una mejora el que la severidad sea ejercida por la Constitución y no por la voluntad de un hombre. Lo peor del despotismo no es su dureza, sino su inconsecuencia, y sólo la Constitución es inmutable."

La Constitución Nacional de 1853/60, en forma sabia define como traidores a la patria a aquellos que otorguen las facultades extraordinarias o la suma del poder público a determinado personaje. Los acontecimientos vividos durante las últimas semanas, a través del manoseo y manipuleo de la Corte Suprema, a quien se pretende utilizar como moneda de cambio de las negociaciones por la reforma constitucional, denotan la falta de independencia del Poder Judicial de la Nación.

Quiero agradecer al bloque de la Unión Cívica Radical que orgullosamente integro la libertad que se me otorgara para votar este proyecto según mis convicciones y mi conciencia. Creo que al hacerlo en forma negativa estoy cumpliendo con los principios éticos y morales que le dieron vida al radicalismo y estoy honrando la memoria de los miles de radicales que entre-

garon su vida por ellos, como fue el caso de las víctimas de las revoluciones de 1890, 1893 y 1905.

Si hoy votara a favor de este proyecto de reforma estaría contribuyendo a convertir a Menem en el principal juez de la Argentina. Por ello es que voy a votar

en contra, para no sentirme un traidor a la patria, porque sería una falta de respeto a todos los radicales que dieron su vida por un ideal; y porque tampoco quiero que mis hijos vean pasar por la calle a la mayoría con las cabezas de aquellos compatriotas que se opongan a las políticas oficiales.

13

### INSERCIÓN SOLICITADA POR EL SEÑOR DIPUTADO PASCUAL

**Opinión del señor diputado acerca del proyecto de ley por el que se declara la necesidad de la reforma constitucional**

Mucho se ha dicho hasta aquí sobre el proyecto de reforma que se halla en discusión; por lo tanto, seré breve en mis observaciones y sumamente concreto en las graves impugnaciones que merece, a mi juicio.

En primer lugar, debo reiterar lo que tantas veces se ha señalado: el proyecto nos coloca en una discusión innecesaria e inoportuna.

La atención del país intenta ser llevada hacia una discusión que no constituye, ni remotamente, el centro de las preocupaciones de la sociedad argentina en este momento histórico, donde problemas tales como la desocupación —situada en uno de sus picos históricos más altos—, la marginación de vastos sectores de la comunidad como consecuencia de la aplicación de planes de ajuste insensibles a los reclamos sociales, la proliferación de acusaciones a funcionarios públicos por actos de corrupción —verdaderos cachetazos para la dignidad popular—, y la falta de garantías que se desprende de un estilo de ejercicio del poder que no quiere reconocer límites, muestran, sin lugar a dudas, temas de suma urgencia e ineludible abordaje, y cuya causa no puede encontrarse precisamente en la Constitución vigente, cuya modificación, por ende, no exige ningún apresuramiento.

En un momento donde la sociedad viene padeciendo la progresiva agonía de las economías regionales (a la vista tenemos los casos de los últimos acontecimientos en La Rioja y Santiago del Estero); donde tanto en el ámbito interno como internacional se reclama por la inseguridad jurídica; y la malsana costumbre de gobernar mediante decretos de necesidad y urgencia, que en cantidad ya han superado largamente en cuatro años los dictados en más de ciento cuarenta años de historia constitucional, se nos aparece el tema de la Reforma Constitucional, como si de su tratamiento dependiera la solución de todos los males que aquejan al pueblo argentino.

Y es en ese contexto en que nos vemos obligados a reflexionar acerca de las causas en las que realmente se funda tanto apresuramiento. Así llegamos a la conclusión de que el único motivo que impulsa al gobierno a presionar con este tema es el agotamiento de los tiempos que permitan convalidar el criterio reeleccionista que tanto obsesiona al titular del Poder Ejecutivo.

Es éste, entonces, un proyecto de reelección con reforma, y no a la inversa, en el que se anteponen claramente los intereses personales o de sector a los del

país todo. Y, lo que es cuando menos tan malo como lo anterior, se subalterniza una prerrogativa tan delicada, como es la del poder preconstituyente-derivado del Congreso Nacional, pensada para objetivos más elevados y perdurables.

Este forzamiento que se intenta, esta especie de parición con fórceps, que se pretende imponer, que ha costado en su momento la ruidosa renuncia de un ex ministro del Interior del gobierno, disconforme con la metodología empleada, y que llevó un mes atrás al enrarecimiento del clima político como hacía mucho tiempo no se daba en la Argentina, constituye un comportamiento inaceptable para la conciencia democrática de nuestra sociedad, traduciendo a su vez una pretensión hegemónica inviable por la ausencia de legitimidad que la afecta.

Este es el punto clave: la ilegitimidad del proyecto deriva precisamente del hecho de que está confeccionado a la medida de una sola persona, el actual Presidente de la Nación. Decimos esto pues si bien no desconocemos que hay temas en el proyecto de reforma que transmiten loables intenciones, todos ellos quedan subalternizados frente a la cuestión primera y excluyente de la reelección del actual primer mandatario.

El poder es legítimo cuando existe coincidencia entre el modelo de poder que el conjunto de una sociedad sostiene como válido y el modelo real de poder que se ejerce: cuando los actos de gobierno coinciden con el conjunto de valores y creencias que una sociedad sostiene. Es pues, el consenso sobre los valores últimos donde se funda la legitimidad del poder; y digo claramente que el pueblo argentino no legitima ni legitimará tiranías; no desea constituciones hechas para el capricho de una persona, sino para los tiempos y para la República con mayúsculas.

Experiencias sobran en la historia institucional argentina para concluir en que una Constitución sin consenso, no sólo está destinada al fracaso como norma reguladora básica de la organización jurídico-política de un Estado, sino que, lo que es peor aún, arrastra en su caída la paz social y la convivencia civilizada de los argentinos, merced a las profundas divisiones que su implementación "contra-natura" trae aparejadas. Las Constituciones de 1819 y 1826 encuentran allí las causas de sus fracasos. La Constitución de 1949 no ha sido ajena a similares consecuencias, sirviendo hoy de antecedente histórico invaluable a ser tenido en cuenta si es que no quieren repetirse los gravísimos errores que nos llevaron a la desunión y la violencia.

Un curioso pero significativo antecedente sobre la ineludible necesidad del consenso como garantía de la salud futura de la Constitución y de la sociedad a la que se dirige, podemos encontrarlo en la *Carta de Yungay* que Sarmiento dirige a Urquiza, vencedor de Caseros.

Allí, y frente a la exclusión de la discusión constitucional de hombres y sectores vinculados a Sarmiento, muchos de ellos pertenecientes al estado de Buenos Aires —por entonces escindido de la Confederación— aquel señaló enfáticamente: ¿Hasta cuándo durará su Constitución impuesta? ¿Mientras tenga la fuerza en su poder? Las constituciones no se hacen para darse el gusto de darlas, sino para las generaciones venideras. No por las circunstancias excepcionales del momento en que se dan, sino para el porvenir. Por eso es preciso rodearla de todos los prestigios de legitimidad, de independencia, de capacidad, de ciencia en los que las dan, a fin de que sean obedecidas y respetadas."

Y tal como lo señala el prestigioso politólogo, doctor Horacio Sanguinetti, la Reforma del 53 debió ser consensuada con Buenos Aires, dando así nacimiento a la mal llamada Reforma del 60, que en realidad constituyó un todo integrativo del esquema constituyente de nuestro tiempo. Recién allí quedó garantizada su perdurabilidad.

Estas experiencias deben mover a la reflexión de mis colegas. Y no abdicamos de nuestra vocación reformista, pero creemos que una modificación tan sustancial no puede girar exclusivamente alrededor de la vocación continuista del gobernante de turno.

El futuro político e institucional del país no puede girar alrededor de la figura de un solo hombre, por más importante que éste sea, ni de la posibilidad de su reelección. No puedo dejar de mencionar en este punto la extrema peligrosidad que conlleva la cláusula de la reelección, cuyos riesgos no sólo fueron magistralmente señalados por los constituyentes y sus fuentes doctrinarias, entre ellas las *Bases de Alberdi*, sino, con una capacidad de síntesis y un poder de convicción casi envidiable, por el propio general Perón en su discurso ante la Asamblea Legislativa del 1º de mayo de 1948, cuando se opuso a la remanida reelección.

Con todo respeto, pasaré a leer la parte sustancial de dicho discurso. Dijo el general Perón: "Un punto resulta indudablemente crítico en la reforma que el ambiente público ha comenzado a comentar: es el referente a la modificación del artículo 77, a fin de que el presidente pueda ser reelecto sin período intermedio. Mi opinión es contraria a tal reforma, y creo que la prescripción existente es una de las más sabias y prudentes de cuantas establece nuestra Carta Magna. Bastaría observar lo que sucede en los países en que tal reelección es constitucional. No hay recurso al que no se acuda, lícito o ilícito, y es escuela de fraude e incitación a la violencia, como asimismo una tentación a la acción política por el gobierno y los funcionarios. Y si bien todo depende de los hombres, la historia demuestra que éstos no siempre han sido ecuanímenes ni

honrados para juzgar sus propios méritos y contenidos las conveniencias generales, subordinando a ellas las personales o de círculo. En mi concepto, tal reelección sería un enorme peligro para el futuro político de la República y una amenaza de graves males que trataríamos de eliminar desde que actuamos en la función pública.

"Hemos dicho que la era del fraude ha terminado, y para que ello resulte efectivo en los hechos, no es suficiente que nosotros aseguremos la legalidad de los comicios que realicemos, sino que es menester no introducir sistemas que puedan en el futuro incitar al fraude y a la violencia a personas menos escrupulosas o a facciones de ciudadanos que supongan que la salvación de la patria sólo puede realizarse por sus hombres o sus sistemas.

"En seis años de gobierno un ciudadano debe dar de sí todo cuanto posee en bien del país. Luego es menester que llegue otro con nuevas ideas y nuevas energías para ponerlas al servicio del bien común, que es el bien de la patria." La claridad de la cita exige de mayores comentarios.

Se ha dicho que quienes no aprenden de sus errores, resultan aplazados en experiencia. Y en materia política esto puede resultar muy grave cuando con los errores se arrastra el destino de una sociedad.

Como dirigentes políticos, como legisladores, como representantes del pueblo de la Nación, pero sobre todo como hombres que hemos vivido en esta Argentina tantas veces fracturada por las desavenencias políticas, donde las familias se dividían por la adhesión o no a ciertos partidos, donde los vecinos se llegaban a mirar con desconfianza por sus ideologías, donde muchas veces los amigos se alejaban por las mismas razones. Tenemos la obligación y el deber ineludible de no repetir las causas que en el pasado nos pusieron al borde de la disolución, cuando dichas diferencias fueron llevadas a sus extremos, consagrándose el fanatismo y la violencia como método de acción política, con las nefastas consecuencias que bajo ningún concepto podemos reeditar.

La sociedad argentina exige hoy que su clase política esté a la altura de las circunstancias. Hacerlo hoy significa aferrarse a los valores que dan sentido a nuestra convivencia democrática.

Entre ellos la solución pacífica de los conflictos, que no es otra cosa que la búsqueda del consenso, constituye un hilo fundamental.

Insisto una vez más: la sociedad argentina no consiente que una Constitución se reforme por el capricho de la reelección de una persona. Mucho se ha escrito y dicho en estos días sobre la siembra de vientos y la cosecha de tempestades en nuestro pasado reciente. La experiencia vivida sobre las consecuencias y el destino de las reformas constitucionales sancionadas sin consenso, con su secuela de divisionismo y desgracias, son sumamente alertadoras en tal sentido y deben movernos a la reflexión.

El acuerdo sobre los temas fundamentales de la vida política argentina, y vaya si la reforma es uno de ellos,

no hará más que expresar la madurez que hoy reclama el pueblo argentino de sus gobernantes para que el fantasma del desencuentro y la intolerancia no forme parte, nunca más, del patrimonio de la cultura política de nuestro país.

Por ello, exhorto a mis colegas a que reconsideren su posición, con la grandeza y el patriotismo que la gravedad de la hora impone. Con ello dejo también fundado mi rechazo al proyecto de reforma constitucional en tratamiento.

14

### INSERCIÓN SOLICITADA POR EL SEÑOR DIPUTADO RODRIGO

Opinión del señor diputado acerca del proyecto de ley por el que se declara la necesidad de la reforma constitucional

Es conocido hoy que todos los diputados nacionales que provenimos de la región patagónica vamos a votar positivamente la declaración de la necesidad de la reforma de la Constitución. Lo resalto no como una curiosidad o como aporte para alguna apostilla periódica, sino como resultado de expresiones favorables que, desde hace siete años se escuchan desde el Sur, independientemente del sector que provengan, independientemente de la posición del pensamiento político o ideológico, independientemente del partido que estuviera administrando los destinos de la Nación. Siempre fue oportuna. Siempre es oportuna.

Es que los patagónicos nos incorporábamos a un debate que antes no nos tuvo como protagonistas. Más aún, que ni siquiera había considerado nuestra existencia. Obvio, no integrábamos el conjunto de las provincias preconstituidas. Nuestra primera experiencia fue la sanción de las primeras Cartas Magnas provinciales en 1957 cuando nacíamos como provincia. Sin embargo no podíamos presentarlas como cartas de convivencia porque, en su debate y su sanción se había proscripto al Partido Justicialista el que representaba como hoy, a las grandes mayorías populares.

La reconstrucción democrática iniciada en 1983 nos puso otra vez en la senda de los grandes movimientos nacionales. El camino de la paz y de la convivencia. Y en ese camino, alentamos la reforma de esas Constituciones. Constituciones jóvenes, modernas, de avanzada, progresistas. Pero así obtuvimos, como en Río Negro, una Constitución legitimada con la participación del peronismo. Desde esa experiencia proyectamos el anhelo de encontrar una oportunidad para incorporarnos institucionalmente a la Nación, aportando la experiencia de una realidad diferente como lo es la realidad patagónica, y ofreciendo la búsqueda de nuevos valores con que fortalecer la identidad nacional, un juego de valores que se proyectan desde nuestro vasto espacio vacío.

Es en este sentido que saludamos la habilitación de temas como la creación de regiones y el fortalecimiento del régimen federal. En la esperanza cierta de que con la postulación del regionalismo se encuentren alternativas al presente modelo federal, que sirvan para superar falencias político-institucionales, haciendo uso efectivo de los poderes no delegados a la Nación, o mejor dicho al Congreso de la Nación, y se constituyan regiones para optimizar el aprovechamiento del suelo, del subsuelo, del espacio aéreo, del litoral marítimo, que pertenecen a las provincias.

La Constitución debe recoger la región, como dice Frías, no como una nueva colectividad territorial, sino para disponer de un nivel de decisión en la búsqueda de esos objetivos. Esa Constitución debe ser el continente de un modelo que reformule la relación entre la Nación y las provincias, evitando enfoques que la distorsionan. Los enfoques deben ser tan efectivos que impidan a los agentes del centralismo consolidar esa cultura generada en los últimos tiempos presentando a las provincias como dilapidando los recursos de la Nación.

Hace apenas unos días, el ministro del Interior, desde este recinto del Congreso de la Nación presentaba a una provincia argentina, Santiago del Estero, como que sólo recauda menos del 10 por ciento de los recursos que gasta. Más del 90 por ciento provenían de la generosidad y solidaridad del bendito Tesoro nacional. Frente a este concepto oficial, los medios de comunicación masiva, al servicio de los intereses del centro, presentaban cuadros y gráficos mostrando comportamientos similares para La Rioja, Catamarca, Jujuy y Corrientes. Nadie, menos aún el gobierno, buscó un espacio para aclarar semejante atropello. Es la Nación la que mete en su caja los recursos de las provincias y devuelve por el camino de la coparticipación, una parte mínima de lo que es propiedad de las provincias. Es más, hay provincias vecinas a la mía, como Neuquén, Chubut y Santa Cruz, que generan recursos para el Estado que históricamente han duplicado lo que gastan en su presupuesto.

No obstante, pese a su magnitud, no es esto lo más importante que origina la necesidad de la reforma constitucional. Hasta se puede sospechar, con algún grado de razón, que la posición tiene alguna arista egoísta de mi parte. Que algunas de mis ideas no sean abarcadoras del conjunto nacional. Pero en la representación que ejerzo me siento halagado de participar de este momento. Mejor por supuesto que cuando mi partido no coincidía con propuestas de reformas resistidas por parte de la sociedad argentina. No obstante, continuábamos haciendo aportes positivos pero siempre aceptando la posición del partido que nos presentó ante la voluntad popular para ocupar una banca, que, por ello, pertenece al partido.

Seguramente lo más importante para todos los argentinos es que este proceso se encara a partir de la concertación, resignando aspiraciones para asegurar la base, el piso común, que siempre es la búsqueda de una mayor legitimidad en la representación política. Es base en la búsqueda de mayor legitimidad la elección directa de presidente y vice de la Nación y de

los senadores. Es base en la búsqueda de mayor legitimidad los nuevos equilibrios para sostener la división republicana de los poderes. Es base en la búsqueda de mayor legitimidad los nuevos espacios para las minorías. Hay búsqueda de mayor legitimidad a través de la doble vuelta electoral.

Si se pierde algún sentido de legitimidad con la propuesta de recomposición que se abre con el nuevo mecanismo de elección de los jueces, procurando contar con la experiencia de los profesionales más acreditados del país en medio de la mayor caída de credibilidad que haya afectado al Poder Judicial. Entiendo por eso esta modificación como una exigencia transitoria, pero con la esperanza de que, superada la crisis, sea reformulada con parámetros propios del Estado de derecho; y para construir un régimen jurídico perdurable debe eludir el riesgo de la corporativización que puede tener consecuencias negativas en la realización de la Justicia como valor social. Si es base en la búsqueda de mayor legitimidad la presencia del jefe de gabinete de ministros, en la inteligencia de que quien tiene a su cargo la administración general del país debe coincidir inmediatamente con el reclamo de la voluntad popular. Este debe ser presentado como el mejor remedio no sólo frente a cualquier intento de embate del autoritarismo sino especialmente frente a cualquier indicio de descalabro económico-social.

Para no ir más lejos y no tener que recordar catástrofes en la vida nacional de las décadas que van de los años 30 al 70, me limito a los momentos difíciles que hubiéramos podido superar desde la recuperación de la vida democrática en 1983. Cuánto favor le hubiéramos hecho a la salud de la República, si en 1987 hubiéramos podido contar con esta herramienta y que

la administración general del país hubiese pasado a las manos de quienes habían logrado los beneficios de la voluntad popular en esas elecciones.

Ni que hablar de mayo de 1989, cuando el peronismo a través de esa voluntad popular, a las cuarenta y ocho horas de esas elecciones hubiese accedido a la administración general del país con un hombre que coincidiera con la nueva alternativa de gobierno. Hoy la historia no registraría hiperinflaciones. A las cuarenta y ocho horas no había un poder formal, sino un poder real. No hubieran existido las voces que nos dijeron "no paguen impuestos si nosotros que ganamos las elecciones, siete meses después vamos a hacer un blanqueo". No hubieran existido voces que nos invitaran a no canjear divisas porque "los que ganamos las elecciones... vamos a poner un dólar recontraalto." No hubieran existido intentos de rebelión porque "los que ganamos vamos a indultar". No hubiera habido hiperinflación y saqueos como pueden existir en un país sin divisas, sin los recursos genuinos de la recaudación impositiva y con ciudadanos al margen de la ley por la esperanza de un indulto futuro.

Solamente reformar la Constitución con el solo motivo de instituir esta figura amerita la necesidad de la declaración, sin por ello menoscabar los importantes logros alcanzados en otros temas, fruto del acuerdo de distintas fuerzas políticas.

Por último, los diputados patagónicos votamos afirmativamente la declaración de necesidad de la reforma constitucional, aportando en ello nuestra voluntad de reforma, de cambio, de compromiso con la búsqueda de una identidad actualizada, que se refleja en las instituciones políticas del país proyectándose hacia el futuro.

## 15

## INSERCIÓN SOLICITADA POR LA SEÑORA DIPUTADA MERCADER

Opinión de la señora diputada acerca del proyecto de ley por el que se declara la necesidad de la reforma constitucional

Coincido con quienes sostienen que la realidad sociopolítica de la República justifica la actualización de la legislación para dotar de mayor eficiencia a las instituciones. Coincido también en que el sistema democrático se consolida ampliando la participación política y sus mecanismos de control. Y sostengo que, para ello, también habría que considerar la posibilidad de reforzar la seguridad jurídica, las garantías individuales en materia fiscal, la protección del usuario de servicios públicos, el control del gasto público, etcétera. Parto de la base de que las Constituciones se originaron para limitar el poder, y esa razón sigue en pie.

Nuestro país sufre de una anomia endémica. Salta a la vista el incumplimiento de las normas, tanto jurídicas como convencionales, en todos los ámbitos de la vida. Ya los virreyes del Río de la Plata recibían las cédulas reales con la frase: "Se acata pero no se cumple" y la viveza criolla ha sido motivo de profusa

literatura. Fraudes, estafas, desfalcos, vaciamientos, evasiones de impuestos, cohecho, cobro de influencias, etcétera. Las promesas públicas incumplidas y los dobles discursos son muestra de estas conductas, lo mismo que las infracciones de automovilistas y peatones, el convertir calles y veredas en tachos de basura o letrinas caninas, la resignación —o complicidad— del público ante agentes oficiales que delinquen a plena luz, etcétera. La jerga popular ha condensado estas desviaciones acuñando algunos neologismos exitosos: fioquí, trucho, diputrucho, etcétera, aunque también podríamos sintetizarlas en una palabra castiza: corrupción.

¿Serán la Constitución y las leyes vigentes las responsables de estos males? ¿En qué medida ellas impiden una eficaz labor legislativa y el cumplimiento austero y republicano de la administración? ¿Hasta qué punto interfieren con la independencia de la Justicia?

Más bien, parece todo lo contrario. Nuestro país sufre de un exceso legislativo, a tal punto que no existen datos ciertos sobre la cantidad de leyes que están

hoy en vigencia y que, a ojo de buen cubero, podrían calcularse en unas trece mil.

Tampoco nuestra Constitución es la responsable del malestar público creciente por el mal funcionamiento de las instituciones ni por la inoperancia, negligencia y corrupción de gran parte de la dirigencia política. Si en 1983 la Argentina puso mayoritariamente su esperanza en la institucionalización democrática, en 1993 esa esperanza se está vaciando a ojos vista. Ese vaciamiento es lo peor que nos puede suceder. La desesperanza abre las puertas de la resignación, el cinismo o la ley de la selva.

No son las leyes las que garantizan las conductas sino las conductas las que garantizan el cumplimiento de la ley.

Si el objetivo de este proyecto de declaración de necesidad de reforma parcial de la Constitución Nacional es afianzar la máxima estabilidad y consolidación del sistema mediante reglas que garanticen su transparencia, celeridad y eficacia, antes de considerar el contenido de cada una de las reformas propuestas corresponde examinar si son necesarias para los fines invocados, si los métodos utilizados para lograrlos no tergiversan estos fines, si su aprobación facilitará las soluciones que está pidiendo la República o en cambio relega otras cuestiones más urgentes que la realidad político-social demanda resolver en forma imperiosa. De ninguna manera comparo a esta Honorable Cámara con aquel presidente de los Estados Unidos caricaturizado por un colega suyo que dijo que no podía caminar a determinado ritmo y masticar chicle al mismo tiempo. Los diputados pueden y suelen abocarse al tratamiento de varias leyes a la vez. Pero la energía —positiva y negativa— generada por esta reforma de la Constitución interfiere y monopoliza nuestra vida política con tal intensidad que posterga el tratamiento de los temas que verdaderamente cuentan, como la salud, la educación, la vivienda, la minoridad, la producción, la productividad, el crecimiento económico, las garantías individuales en materia fiscal, el control del gasto público, el trabajo, el salario, la seguridad social, etcétera, que bien merecen acuerdos y pactos entre los distintos partidos para sacar adelante a nuestra gente.

La Constitución de 1853/60 integró en síntesis magistral los grandes ideales de la libertad, la igualdad y la justicia con el certero diagnóstico de la realidad del momento y sus necesidades futuras para convertir un país semidesierto en un exitoso y moderno Estado agroexportador, devoto del progreso y la ilustración, según las pautas indiscutidas del siglo XIX.

Esa Constitución fue y sigue siendo prudente y sabia y debemos cumplirla, incluso para reformarla y, en ese caso, proceder con la misma prudencia y sabiduría, ya que muchas veces los remedios son peores que la enfermedad, sobre todo si se aplican sin diagnóstico claro y no han sufrido un estricto control de calidad, o lo que es peor, si sólo se aplican para favorecer los intereses del médico.

Nuestra Constitución fue modificada varias veces pero fue la reforma de 1949, impuesta por la voluntad

de un líder carismático, la que produjo graves perturbaciones en el cuerpo social. Hoy, la década de democracia que acabamos de celebrar nos obliga a todos por igual a intentar su reforma con todos los recaudos posibles para no volver a herir los tejidos vitales de nuestro organismo comunitario.

Algunas de las reformas hoy propuestas se originan en dictámenes redactados por el Consejo para la Consolidación de la Democracia, organismo creado por el gobierno del doctor Alfonsín, en el que trabajaron eximios juristas, representantes de diversos partidos políticos y otros sectores de la sociedad, en sintonía con el énfasis alfonsínista en la defensa del régimen político, el afianzamiento de las instituciones, la recuperación de la conciencia democrática y el respeto por los derechos fundamentales. Muchas de ellas bien podrían calificarse de "radicales" por lo innovadoras, ya que intentaban reemplazar el presidencialismo vigente tradicional en América latina por un sistema semiparlamentario que favoreciera el acuerdo entre partidos y fuera un reaseguro contra el poder desmedido del Ejecutivo o una garantía del sistema en caso de un Ejecutivo demasiado debilitado.

Viene al caso recordar que los repetidos golpes de Estado en nuestro país impidieron que los argentinos nos acostumbráramos a utilizar los mecanismos de la democracia representativa. Las diversas acepciones adscriptas a la palabra "democracia" incluyen forzosamente la idea de libertad y de igualdad ante la ley. La noción de igualdad es inseparable del concepto de democracia y posee valor de principio jurídico. Aunque nuestra Constitución establezca que "todos los habitantes son iguales ante la ley", repetidos gobiernos de facto desconocieron este principio. El sistema representativo que nos rige, producto del s'glo XIX, sufre a fines del siglo XX los embates de una burocracia, una tecnocracia, unos medios de comunicación y unos grupos de interés de poder inmenso y desconocido en la centuria anterior que con frecuencia también desconocen, de manera implícita y jamás declarada, esa igualdad. Dicho de otra manera: hay gente tan poderosa que se da el lujo de hacer lo que se le da la gana, en perjuicio del derecho ajeno. Si a ello le agregamos la arraigada tradición autoritaria y caudillesca hispanoamericana, no es de extrañar que nuestra democracia todavía vacile y no termine de adquirir las buenas prácticas. La hiperinflación que precipitó la entrega del gobierno en 1989 agravó el cuadro al justificar los remedios de emergencia como el menor de los males. Desde entonces el actual presidente ha hecho de ellos un uso y abuso lindante con el ejercicio discrecional del poder.

La democracia representativa, la mejor manera de tomar decisiones sobre la base de la voluntad popular, sólo se afianzará cuando el pueblo en general tome plena conciencia de sus derechos y esté dispuesto a no permitir la concentración y personalización del poder en ninguna figura, por más providencial o carismática que parezca.

Aun cuando los dos últimos presidentes argentinos hayan demostrado los mismos deseos de permanencia en el poder, la creación del citado Consejo por parte del



doctor Alfonsín fue una manera de auscultar a la sociedad y prepararla para el cambio antes de lanzar una propuesta formal de reforma, lo que revela su cautela para no forzarla a aceptar medidas inconsultas o a contrápele. Además, declaró en forma expresa ante ese mismo organismo que toda reforma debía excluirla expresamente de la posibilidad de ser reelecto.

En cambio, el presidente Menem aceptó que las propuestas presentadas por deseo suyo en la Cámara de Senadores fueran destrozadas o incluso permutadas mediante un canje con un senador representante de una ínfima minoría, y en la Cámara de Diputados necesitaron el empuje del inconstitucional proyecto de ley que propiciaba una mayoría de dos tercios de los presentes para sancionarlas. Está claro que el empeño puesto por el doctor Menem en lograr su reelección a cualquier precio, a toda velocidad y contra viento y marea supera todo antecedente y contamina los medios para lograrla con el virus de la improvisación y la incoherencia.

Este segundo proyecto que ha llegado ahora a esta Honorable Cámara diluye las aspiraciones de la propuesta original del doctor Alfonsín, ya que acota en dudoso y mínimo grado el poder presidencial. Más grave aún es el método utilizado para hacerlas aprobar por el Parlamento.

No es cierto lo que afirma el informe de la Comisión de Asuntos Constitucionales de la Honorable Cámara de Diputados del 17 de diciembre de 1993, que dice "El acuerdo político a que han arribado los dos grandes partidos de nuestro país, compartido por otras fuerzas políticas, son..." —sic—... "el reflejo más elocuente del consenso tantas veces reclamado, presupuesto necesario del procedimiento establecido en el artículo 30 de la Constitución Nacional".

Supongo que el apuro —tanto en el sentido de rapidez como de aprieto o conflicto— con que fue redactado ese proyecto de ley, permitió que sus redactores utilizaran el plural "son", para el sujeto singular "acuerdo". Habrá sido el mismo apuro que impidió al Parlamento analizar ni debatir ni consensuar nada. Los senadores, en el caso del primer proyecto oficial, pudieron leerlo diez minutos antes de ser aprobado. La segunda versión nos llega a los diputados sin que hayamos intervenido en su elaboración, salvo unos pocos elegidos a dedo por sus promotores. Recordemos la gestación de estos intentos de reforma:

El doctor Menem y el doctor Alfonsín se reunieron sorpresivamente en secreto y acordaron un pacto para reformar nuestra Carta Magna. Luego de negar públicamente el encuentro durante 48 horas, al verse forzados por una noticia periodística, comunicaron a la sociedad la existencia de estas negociaciones. Posteriormente el doctor Alfonsín fue electo presidente de la UCR y convocó a una convención nacional, que cambió el mandato de votar contra la reforma con el que los candidatos a diputados habíamos afrontado las elecciones del 3 de octubre por otro que ordena votar afirmativamente.

Después, una comisión de dos o tres juristas y algunos políticos del PJ y la UCR redactaron el proyecto de ley

de declaración de necesidad de la reforma. Entre los otros, se sometió a la Corte Suprema de Justicia a toda una serie de manoseos inaceptables como prenda de transacción política. Y ahora, con una celeridad digna de esas causas, la Comisión de Asuntos Constitucionales, por una disidencia parcial y dos disidencias totales, nos presenta un escueto dictamen con un aún más escueto fundamento. A nuestras manos ha llegado un proyecto de ley, ninguno de cuyas normas tuvo origen en el Poder Legislativo ni tampoco pudo ser enmendada por el Congreso, al que se le ordena aprobarlo en su totalidad y sin modificaciones en una sola sesión. Esto es relegar al Parlamento a una función meramente decorativa que minimiza la esencia de la democracia representativa. Paradójicamente, so pretexto de mejorar el sistema, de personas muy distinguidas y famosas pero sin ninguna representación expresa para el caso, secundadas luego por algunas otras más elegidas entre amigos, y sin consultar al resto de las fuerzas políticas, pusieron en marcha esta reforma y establecieron su dimensión y sus términos y objetivos, vulnerando la facultad preconstituyente de esta Cámara al presentar todo como un acuerdo cerrado.

Este tipo de conductas y de procedimientos son ilegítimos en su origen y desnaturalizan la sustancia y el espíritu del gobierno republicano y, lo que es igualmente grave, defraudan la confianza del electorado en los partidos democráticos y deterioran la entraña del sistema al riesgo de que el pueblo se exprese votando masivamente por candidatos de extrema izquierda o extrema derecha, o bien confiando sólo en personajes como el "Malevo Ferreyra", o incluso repudiando todo poder público como acaba de suceder en Santiago del Estero.

Quienes ocupamos la tribuna durante la última campaña electoral pidiéndole al pueblo que nos votara acatamos las resoluciones de la convención hasta esa fecha y repetimos como leitmóto: "Hicieron fraude en Avellaneda y Santiago del Estero, compraron un elector en Corrientes, avasallaron la Corte, ¿qué no harían si le damos la reelección? Tendríamos que estar locos si abriéramos esa puerta".

Más que el esmero en la redacción de un texto legal, que siempre será mediatizado por la hermenéutica, importa mejorar la calidad de los comportamientos políticos, fuente de paradigmas sociales. Aprobar la necesidad de esta reforma es reforzar la idea de que lo único que vale es el éxito inmediato, al precio de perder el sentido que redima a nuestro país del desprestigio en que lo sumen quienes no respetan la ley.

Para los radicales el respeto por las instituciones, todas ellas apoyadas en nuestra Constitución Nacional, es tan relevante como el cumplimiento de la palabra dada. Por eso ese voto de acuerdo con mi promesa y con la que mi partido hizo en su momento a la ciudadanía. Para poder seguir abrigando la esperanza de un mejor manejo de la cosa pública y para poder seguir mirando de frente a quienes confiaron en nosotros, voto por el no.

## INSERCIÓN SOLICITADA POR EL SEÑOR DIPUTADO MACIADO

**Opinión del señor diputado acerca del proyecto de ley por el que se declara la necesidad de la reforma constitucional**

Quienes hoy nos encontramos en este recinto, hemos sido convocados a vivir un momento de privilegio en la historia de la gesta constitucional de nuestro país.

En efecto, por vez primera en la historia de la Nación, se vislumbra la posibilidad de elaborar nuestra Ley Fundamental.

No sobre el filo de las armas.

No a partir de la imposición de una minoría más fuerte o supuestamente más ilustrada.

Ni tampoco en base al predominio de una mayoría que se sienta omnímoda.

Al contrario, por primera vez, en este recinto, tenemos la posibilidad de iniciar el camino hacia una reforma constitucional basada en el consenso e inspirada en un retorno a las fuentes del constitucionalismo auténtico.

Esto no impide que al mismo tiempo señalemos los obstáculos, las discrepancias que se interponen en el camino de esta reforma, porque así nos lo impone el respeto a nuestros mandantes.

Por cierto si contemplamos nuestra historia patria, comprobaremos que desde el primer instante hubo algo que estuvo identificado con el anhelo de ser nación: era el anhelo de constituirnos.

En los días augurales de 1810, era mucho lo que separaba a los pueblos invitados a reunirse por la Junta de Mayo: diversidades geográficas, historias encontradas y estructuras sociales disímiles.

Parecían ser impedimentos insalvables para la unión. Pero ya en aquellos días hubo un enamoramiento común, a pesar de todas las diferencias de matices y orientaciones.

Todo este enjambre de pueblos encontró su centro en algo: la búsqueda de una vida social y de un gobierno fundados en el derecho.

Esta era una fe común, entre aquellos pueblos a veces tan disímiles. Una fe que provenía de la tradición constitucionalista de la Edad Media, cuyo principio fundamental aseguraba: no hay gobierno legítimo si no es conforme a derecho.

Y si las naciones se fundamentan en realidades sociales y económicas, pero principalmente en un imaginario compartido, en ciertas creencias comunes, hay que pensar si ese mismo afecto no habrá sido lo que más de una vez nos salvó de la disgregación.

La búsqueda de una Constitución que satisfaga a la totalidad de nuestro pueblo, no se ha iniciado en estos últimos días.

Si hay que buscarla en los fastos nacionales habría quizás que remontarse a la circular dirigida por la Primera Junta a los pueblos el 27 de mayo de 1810, invitándolos a elegir a sus representantes para integrar un Congreso.

Si hay que buscar claros antecedentes de esta búsqueda, habrá que volver a los escritos de Mariano Mo-

reno "sobre la misión del Congreso". De entre los muchos párrafos que allí sobresalen, quisiera citar algunos para que hoy nos sirvan de inspiración:

"El desprecio de los sabios y el odio de los pueblos nos precipitarán en un oprobio eterno, si malogrando momentos que no se repiten en muchos siglos, no buscáramos una Constitución bien calculada, que nos asegure la felicidad de nuestro destino."

Igualmente sostenía Mariano Moreno:

"Nada es más difícil que fijar los principios de una administración interior libre de corromperse; y ésta es cabalmente la primera obra para nuestro Congreso. Equilibrense los poderes, y se mantendrá la pureza de la administración."

"Porque si el Congreso se redujese a elegir personas que sustituyan al gobierno antiguo, dejaría defectuosa su obra. No debe reducirse a elegir gobernantes; debe fijarles la Constitución y forma de su gobierno... para que los gobernados no sean una manada de carneros, y para que los gobernantes sean ejecutores y ministros de las leyes que la voluntad ha establecido."

La vocación constitucionalista de Mariano Moreno, compartida con muchos otros de los primeros hombres de aquel tiempo, se vio frustrada.

Se sucedieron estatutos, reglamentos y Constituciones por cierto, pero eran instrumentos que nacían viciados por falta de coincidencias abarcadoras. Y la búsqueda de nuestra Constitución, como sucede a veces con aquello que apasiona, se transformó en una lucha entre posiciones enfrentadas.

Será útil que nos acerquemos a ese extenso y sangriento período de nuestra historia, para establecer cuál fue el motivo que ocasionó tantas dilaciones, tantos combates en los que se olvidó la común condición de argentinos y tanta matanza inútil.

Encontraremos entonces que hubo un obstáculo reiteradamente interpuesto entre los nobles deseos de los pueblos y el logro de una Constitución. La historia es por demás conocida: ese obstáculo fue el predominio, disimulado o desembozado —de ciertos intereses creados, por sobre la racionalidad— del arte político; intereses creados de los que querían un libre cambio absoluto a costa de la destrucción de las economías del interior; intereses creados por quienes querían que creciera el comercio de extranjería, porque ellos eran los intermediarios; intereses creados por los que pretendían mantener en manos de un Estado central o de una región privilegiada las rentas aduaneras, pese al reclamo unánime de todos los que pagaban esas rentas.

Es menester que recordemos esto, y que lo recordemos precisamente aquí y ahora.

Cuando el poder de los intereses creados se impuso por sobre la demanda de los pueblos y el raciocinio de los hombres de Estado, las consecuencias fueron trágicas: endémica miseria, guerra civil implacable y disolución de los lazos más sagrados, que son el tejido íntimo del organismo de la Nación.

Reiteradamente el centralismo se volvió alud a la ceguera de los que sólo sabían comprar a dos para

vender a cuatro o gestionar un préstamo de la Baring para sacar una tajada suculenta.

Y esta alianza se impuso más de una vez, a punta de lanza o de Remington a la voluntad constitucionalista de las provincias y de los hombres sensatos de la Capital.

Cuando se encontraba en minoría, esta alianza espuria no vacilaba en patear el tablero, provocar el retiro de los congresos, o comprar los hombres y las armas necesarios para imponerse.

Ya entre 1830 y 1832, hombres como Pedro Ferré o Manuel Leiva denunciaron esta alianza innoble.

Me voy a permitir reproducir las palabras del último de los nombrados, en su carta al gobernador de Catamarca Tadeo Acuña: "Nuestro comercio es cada día más ruinoso, porque el extranjero lo acaba destruyendo, nuestras propiedades e industrias, nuestras rentas son patrimonio de uno solo, y todo el país, pobre y miserable. Buenos Aires es quien únicamente registra la formación del congreso, porque en la organización, pierde el manejo de nuestro tesoro, con el que nos ha hecho la guerra, y se le cortara el comercio de extranjería, que es el que más le produce".

Pero cuando expresiones como las que anteceden pasaron a ser un reclamo de todas las provincias, entonces Rosas mandó retirar el delegado porteño de la comisión representativa que debía convocar a un congreso constituyente, y hubo que esperar más de veinte años para poder llevarlo a cabo.

Y en este enfrentamiento los hombres pasaban a segundo plano.

Ya no se trataba de unitarios contra federales, sino de los aliados del centralismo y del privilegio contra todo el que que se les opusiera.

Y estos personajes no titubearon para disfrazarse un día de unitarios y otro de federales, para ser ministros ungidos ya por sable ya por un plebiscito, satélites de un Lavalle o de un Rosas, más adelante de las democracias o de las dictaduras, de presidentes del Banco Central, diputados o ministros de Economía. Camaleones habilidosos, han sabido siempre adoptar el traje que les convenía sin cambiar su programa esencial: la concentración más extensa de la riqueza y de la dominación.

Es que en el fondo de este drama no se trataba de unitarios contra federales, radicales contra peronistas: se trataba de la vocación constitucionalista, que aspira a la división del poder, y en su contra estaba el cultivo del privilegio y la ganancia fácil, que favorece precisamente lo contrario: la feroz concentración del poder.

Por esto motivo es que aun la propia Constitución de 1853, lograda tras casi medio siglo de luchas civiles, nació acunada por el fragor lejano de las armas.

Una provincia, la más poderosa y rica, no participó en aquel congreso de trece estados federales, y la sucedió una guerra abierta; tras ella, las sucesivas reformas vinieron sólo a consolidar lo que había decidido la suerte de las armas en los campos de la batalla fratricida.

La integración de aquella sola provincia que había quedado separada costó diez años de enfrentamientos.

Hoy nueve provincias que vinieron a la existencia, podrán participar en la construcción de los cimientos comunes sin derramamiento de sangre y sin otro precio que el del esfuerzo de ponernos a pensar juntos.

Demasiado prolijo sería recordar todo lo que sucedió después de 1853.

Bastaría sintetizarlo en una sola conclusión válida: en ciento cuarenta años, no se nos ha dado la posibilidad para proceder a una reforma pacífica de nuestra Carta Magna. Reforma cuya necesidad y cuya intención sean compartidas por mayorías y minorías en un marco de abierto debate pluralista.

Hoy tenemos esa oportunidad. Por eso el privilegio al que aludimos al comienzo de este discurso es un privilegio que hubieran deseado muchas generaciones, privilegio de uno de esos momentos que como supo verlo Mariano Moreno no se repiten en muchos siglos.

Empero debemos hoy también alzar la voz para advertir la reiteración del mismo obstáculo que ha impedido por más de un siglo el logro de una organización en beneficio de todos.

No es compatible una Constitución formal que procure la división del poder, sin la vigencia de un genuino sistema federal, y la participación igualitaria de todos los ciudadanos. Estos reclamos chocan con ciertas políticas económicas y sociales que apuntan a todo lo contrario.

De poco valdrá que acordemos la letra de una Carta Magna republicana, representativa y federal, que atienda a las necesidades sociales, si al mismo tiempo se propicia el deterioro de los estados federales mediante el ajuste irracional, si al mismo tiempo se prosigue gobernando por decreto, si se insiste recortando recursos de coparticipación y demoliendo las iniciativas en campos como salud y la educación, que garantizan la posibilidad de que ciudadanos capaces participen en la vida política y económica de la Nación.

Nuestra historia nos invita entonces a ponernos a la altura de las circunstancias; a dar el paso inicial para que este anhelo largamente acariciado de la reforma pacífica se convierta en un logro. Este paso que debería ser acompañado por modificaciones en la práctica concreta del gobierno, si es sincera la voluntad de avanzar hacia esa reforma.

Peró la historia nacional se relaciona con los grandes movimientos de la historia universal. Y en este sentido, hemos de reconocer que en nuestro suelo ha prendido desde épocas tempranas, y con toda su fuerza, la semilla del constitucionalismo. Un movimiento que ha superado las fronteras llevando un hálito de libertad y justicia a todas las tierras del mundo.

¿Qué inspiración podemos retomar hoy del movimiento constitucionalista? Ya sea que el constitucionalismo se haya concretado en códigos o en otros tipos de leyes.

Ha asumido, sin embargo, una característica invariable: la preocupación por acordar una Constitución no obedecía en primer término a la necesidad de organizar el gobierno, sino a otra necesidad más elemental y más sentida.

Ha dicho Carl Friedrich que el primer y principal objetivo del constitucionalismo es el de proteger a los individuos que integran la comunidad política, frente a cualquier injerencia en su esfera personal de autonomía legítima. En este sentido con el constitucionalismo se inicia el movimiento en favor de los derechos humanos.

Este objetivo, el de evitar el desborde del poder, sólo pudo y puede garantizarse institucionalmente mediante la división del poder político, tanto desde el punto de vista funcional como desde el espacial.

Desde esta lógica fundamental del constitucionalismo, es que nace el principio de la separación de poderes. Un gobierno constitucional viene a ser aquel en el que existen limitaciones efectivas que dividen el poder, para evitar su concentración abrumadora.

Constitución implica derechos humanos. Constitución significa división efectiva de poderes, Constitución equivale a federalismo. Retomar estos principios del constitucionalismo y traducirlos a nuestra realidad actual, será el complejo pero gratificante desafío que ahora asumirán los constituyentes del pueblo de la Nación.

Queda claro una vez más, desde este enfoque doctrinario, que la abusiva concentración del poder en el Estado central, que el decretismo, que el deterioro de los servicios sociales básicos y el recorte dirigido precisamente a las provincias —que garantizan hoy la prestación de los servicios— tiende a poner en vigencia una Constitución real, una Constitución no escrita, que será la peor enemiga de la Constitución generosa que deseamos en bien de la libertad y la justicia de los argentinos.

Y las políticas dirigidas a concentrar la riqueza cada vez más en las manos de cada vez menos, viene a ser una flagrante contradicción con el constitucionalismo, porque éste aspira a distribuir la capacidad y la realidad de la gestión de la cosa pública entre cada vez más gente dotada con mayor poder efectivo.

Queda por ver otro legado del movimiento constitucionalista. Una herencia de los tiempos recientes, un nuevo vástago de esa corriente incansable que sigue dicién-

donos que los hombres deben ser mandados por las leyes y no por otros hombres.

Al aludir a este legado reciente, nos referimos a los avances del constitucionalismo en las iniciativas de convivencia internacional.

En fin, es preciso que nos refiramos a ciertas características poco favorables que se nos adjudican a los argentinos. Se ha dicho que uno de nuestros rasgos es la prepotencia; se ha observado la debilidad de nuestro sentido de la ley como reguladora de la convivencia.

Pensadores como Juan Agustín García, Ortega y Gasset, Jorge Luis Borges, entre muchos otros, han formulado agudas observaciones que convalidaron esas apreciaciones.

Pero habría que decir que nuestro sentido de la legalidad es anémico, porque acaso nunca hayamos tenido leyes que todos sintieran como propias, porque si la Constitución es la Ley Fundamental, y nuestras Constituciones siempre han estado en la penumbra de la sospecha, ¿cómo podríamos valorar todo el conjunto de leyes que se asientan en ellas?

Provincias que no han concurrido a aquellos actos fundacionales, mayorías que vieron conculcadas sus conquistas, minorías que se sintieron avasalladas... Hoy es tiempo de dar vuelta esa historia para que la Constitución que viene sea la de todos los argentinos, la de sus derechos fundamentales, la de una genuina división de poderes, la de un federalismo sin exclusión, la de una justicia sin hijos y entenados.

Hoy es el tiempo y la ocasión. Y todos los argentinos que vieron frustrado su anhelo de vivir un día como éste, se encuentran aquí para decir que sí, que es momento de consensuar, por fin, la primera de nuestras leyes.

17

#### INSERCIÓN SOLICITADA POR LA SEÑORA DIPUTADA KELLY

Opinión de la señora diputada acerca del proyecto de ley por el que se declara la necesidad de la reforma constitucional

Desco ante todo, expresar mi disenso con esta reforma constitucional que forma parte de un acuerdo político alcanzado entre el presidente de la República, el doctor Carlos Menem, y el presidente de mi partido, la Unión Cívica Radical, el doctor Raúl Alfonsín.

Nadie puede dudar acerca de las razones del doctor Raúl Alfonsín para llegar a este acuerdo. El no necesita pasar prueba alguna para demostrar que es un democrata consagrado en todo el sentido y la extensión de la palabra y que quiere con él garantizar el proceso de democratización de la Argentina. Tampoco puede objetarse que lleguen a acuerdos los partidos políticos que representan a las grandes mayorías del país.

Pueden exhibirse razones poderosas para demostrar la conveniencia e incluso la necesidad de que ambos partidos lleguen a un entendimiento de base, algo así como el establecimiento de ciertas reglas de juego que hay

que respetar para el afianzamiento del sistema democrático del país.

Pero debo poner de manifiesto mis dudas de que estos objetivos puedan alcanzarse con la reforma constitucional que se proyecta. Con ella se pone en serio riesgo la subsistencia de las instituciones republicanas establecidas en nuestra Constitución. La que queda expuesta a la destrucción es la República misma. Mas allá de los acuerdos políticos alcanzados es necesario que esta diputada nacional exhiba ante esta Cámara, ante sus electores y ante el pueblo todo, sus razones para oponerse a la reforma constitucional que se nos ha presentado.

En primer lugar, está el tema de la reelección presidencial. No creo que sea saludable una reforma constitucional que plantee la reelección del presidente en ejercicio. No creo que sea aceptable la alegación del actual presidente de la República de que no otorgarle —y de cualquier manera— la posibilidad de su reelección es equivalente a su proscripción política. El presidente de la República es un funcionario, el primer magistrado que ha jurado "observar fielmente la Cons-

titución de la Nación Argentina...". También ha establecido en el mismo juramento que "...Si así no lo hiciera, Dios y la Nación me lo demanden" (artículo 80 de la Constitución Nacional).

Este es el tiempo de demandarle al presidente Carlos Menem el cumplimiento de su juramento que incluye el respeto de la cláusula constitucional que impide la reelección presidencial en el período inmediatamente posterior al de su mandato presidencial. Está en juego —como dije— la subsistencia misma de la República. Este argumento —me refiero al de la proscripción utilizado por el doctor Menem para justificar absurdamente su pretensión— puede volver a ser invocado en el futuro suponiendo que logre efectivamente su reelección al vencer el cuarto año de su segundo período presidencial. Si el argumento sirve para lograr su reelección la primera vez, podrá servir una segunda vez. Esa segunda vez seguramente argumentará que el doctor Alfonsín o mi partido lo presionaron políticamente y que corresponde que lo dejen competir por la reelección una vez más.

Pero lo más grave de todo es el precedente. La Nación será fácil presa de los demagogos de turno que podrán invocar una y otra vez el argumento de la proscripción política como si fueran encarnaciones vernáculas de Papa Doc. Y así la Nación se quedará sin las instituciones republicanas y el pueblo sin República.

La segunda razón que menoscaba esta propuesta de reforma constitucional es la idea sobre la que se apoya. Se nos está diciendo que las reformas económicas, la transformación del Estado y la estabilidad misma del sistema político y económico dependen de un solo hombre: el doctor Carlos Menem. De nada sirve que se alegue que deberá ganar las elecciones para volver a

ser presidente. La presión oficial sobre todos los sectores, la manipulación de los electores que dependen de un sueldo del Estado nacional o provincial, la forma de articular con los dineros del Estado las campañas políticas del actual gobierno —sin que exista una Corte Suprema de Justicia de la Nación que ponga límites a la presión gubernamental y a sus desatinos— hablan a las claras de que el presidente cree que tiene su reelección en el bolsillo.

¿Qué credibilidad puede tener un país que se asiente sobre tamaño disparate? Un solo hombre no puede garantizar nada salvo la aflicción y el sufrimiento de un pueblo. Nada positivo puede surgir de una situación política y jurídica semejante.

La reforma constitucional sólo podrá encararse con sabiduría y propiedad cuando ninguno de los actores que la propulsen ponga en juego sus aspiraciones personales. Una reforma así sería bienvenida para la salud de la República y el bien común de los argentinos.

No quiero extenderme en otras razones que dejaré para más adelante en el transcurso de la campaña para la elección de convencionales a la Asamblea Constituyente. Basta con enunciar esto que considero lo más importante. Es una rotunda negativa a aceptar la reelección presidencial en las actuales condiciones. Por ello votaré negativamente la ley en general y votaré negativamente cada uno de sus artículos por considerar que no están dadas las condiciones que garantizan una reforma constitucional saludable para el pueblo argentino que represento con todo orgullo, empleando para ello toda mi inteligencia y toda la honestidad de que soy capaz. Ante él soy responsable en primer lugar y quiero responder al mandato que me otorgaron mis electores, al que me comprometí y para el cual fui elegido.

18

#### INSERCIÓN SOLICITADA POR EL SEÑOR DIPUTADO FRAGOSO

Opinión del señor diputado acerca del proyecto de ley por el que se declara la necesidad de la reforma constitucional

En muchas oportunidades, expresando más los deseos íntimos que la realidad, con el afán natural de protagonizar hechos trascendentes que nos coloquen en una encrucijada relevante de la vida pública que transitamos, modesta vida pública en mi caso, en momentos importantes decía, acostumbramos repetir que somos partícipes de hechos históricos, entendiendo que ocuparán un espacio en la memoria colectiva de la Nación.

Y claro, en ese marco, habitualmente son más nuestros anhelos que la realidad, porque en verdad la historia la construimos todos los días, pero los grandes hitos de esa historia son pocos. Están constituidos por actos que requirieron un gran reconocimiento colectivo y hay en ellos —normalmente— pocos actores destacados.

La iniciación del proceso de reforma constitucional, que desde el punto de vista estricto de los requerimientos formales que reclama la Carta Magna, estamos tratando hoy, forma parte de uno de esos hitos. Se

comenzó a gestar desde el mismo momento en que el funcionamiento práctico de las instituciones fue señalando desajustes entre el texto constitucional, su interpretación y la realidad. Hoy como necesidad es admitida por la enorme mayoría del pueblo encontrando de tal forma el reconocimiento colectivo y naturalmente que el impulso definitivo también encontró protagonistas destacados.

En los últimos años, la reforma constitucional fue impulsada por nuestro partido, aceptada por la mayoría de los partidos políticos y en el último tramo, previo a esta sesión, definitivamente acordada por el ex presidente de la República y presidente de la Unión Cívica Radical, doctor Raúl Ricardo Alfonsín, y por el presidente de la Nación y presidente del Justicialismo, doctor Carlos Saúl Menem.

Como se habló mucho de los acuerdos que dan origen a la reforma constitucional cuya habilitación estamos considerando, y como en muchos casos se vinculan los criterios respecto a la reforma con los criterios políticos que se tiene de esos acuerdos, me permito dejar aclarado que coincido con la necesidad del diálogo, que

hago cuestiones de procedimiento porque en definitiva el acuerdo entre los dos grandes partidos ha sido público y es conocido. En este acuerdo no hay cláusulas reservadas.

Eso no significa que coincida con aspectos que considero esenciales de la reforma que se pretende, ni que vote favorablemente. Lamento decir que en mi opinión los objetivos principales de los acuerdos no se logran en el proyecto de reforma y la manera en que se elaboró el despacho me impide votar alguna de las cosas que hubiera querido votar. Pero no hay alternativa. El denominado Núcleo de Coincidencias Básicas se aprueba en conjunto o se rechaza en conjunto. Eso ocurre en esta sesión con el despacho que estamos considerando y ocurrirá también en la Convención Constituyente que se convocará para la reforma. En consecuencia afirmo que para mí prevalecen las razones en favor de la subsistencia del texto constitucional vigente que las razones para admitir la posibilidad de su reforma.

Coincido con los grandes títulos que presidieron los acuerdos de reforma. Coincido plenamente con la búsqueda de instrumentos que consoliden el sistema democrático y perfeccionen el equilibrio entre los poderes del Estado; que afiancen la independencia de la justicia y fortalezca los órganos de control; que rediseñen el régimen federal para favorecer el progreso y desarrollo económicos de provincias y regiones; que favorezcan la integración latinoamericana y continental.

Pero entre esos objetivos y algunas realidades, instrumentos que se nos proponen para lograrlos, existe un abismo. Es el abismo que avizoramos frecuentemente, entre el escenario y la realidad, entre las palabras y los hechos.

Lamentablemente, en las extensas deliberaciones que hemos sostenido para ver si se podía encontrar un punto de equilibrio, no ubicamos el rumbo que nos permitiera votar favorablemente el dictamen que habilita el tratamiento de reforma. Era como si del lado de la reforma estuviera dogmáticamente contenida la razón y la eficacia de todos los instrumentos, de todos los medios que se proponían, y como si del lado de aquellos que pedíamos algunas modificaciones que entendíamos esenciales estuviera oculta otra verdad relacionada, en el fondo, con la negativa a acompañar la reforma solamente por estrategias políticas de sectores. Desde mi propia concepción y en ejercicio de mi responsabilidad niego estar en esta postura y afirmo que voy a votar en contra porque el despacho me obliga a votar en bloque el núcleo de coincidencias básicas y porque entiendo que partes esenciales de su contenido son contrarias a los objetivos que se persiguen.

Las deformaciones profesionales en muchos casos nos llevan a abundar en referencias doctrinarias o jurisprudenciales y a efectuar transcripciones o citas pertinentes que procuran respaldar el desarrollo de nuestro pensamiento. Sin lugar a dudas la formación que poseo resulta del estudio de grandes maestros del derecho argentino y aun a riesgo de ser injusto por omisión, quiero expresar que no dejé de tener en cuenta las opiniones de Joaquín V. González, de Linares Quintana, de Sánchez

Viamonte, de Edgardo Rossi o la joven María Elisa Carrió en mi provincia, con quien largamente discutimos a propósito de esta reforma, de Miguel Ángel Ekmekejian, de Jorge Vanossi, de Miguel Padilla, de Pedro J. Frías, de Félix Roberto Loñ, de mis compañeros de bancada, como Antonio Hernández, Sergio Montiel, René Balestra, y de todos los que enriquecieron el debate previo a esta sesión y ayudaron a formar mi decisión. En especial quiero destacar los trabajos del Consejo para la Consolidación de la Democracia y de una Constitución provincial cuyo manejo cotidiano en el ejercicio de la profesión de abogado, desde la magistratura o desde la función de legislador, me ayudó a valorar ejemplarmente de qué modo se puede efectivamente limitar el poder. Me refiero a la Constitución de la Provincia del Chaco sancionada el 7 de diciembre de 1957.

En esta condicionada forma de intervención en el debate, por imperio de los acuerdos de labor parlamentaria, en la que quiero ser honesto y remarcarlo hay condicionamiento de formas pero no hay restricción de contenido. No voy a efectuar transcripciones ni citas porque creo en el valor indicativo de la voluntad preconstituyente que se expresará en la resolución que va a tomar esta Cámara, resolución histórica si la hay en el sentido que expresé anteriormente. En consecuencia los fundamentos que expreso representan mis conclusiones y por ellas voto.

En ese orden de ideas, enuncio las razones centrales para no votar la reforma propuesta:

1. No atenúa el presidencialismo. Al contrario, se le otorgan más poderes al presidente como es el reconocimiento constitucional de la facultad de dictar decretos de necesidad y urgencia y regula una nueva función, la de jefe de gabinete de ministros, que se constituirá en un instrumento inocuo al objetivo buscado.

2. No rediseña el régimen federal para favorecer el progreso y desarrollo económico de provincias y regiones.

En orden a la atenuación del sistema presidencialista como una forma de consolidar el sistema democrático y perfeccionar el equilibrio de los poderes del Estado, el denominado jefe de gabinete de ministros se exhibe como un logro. Así fue en las discusiones previas y también en el despacho que estamos considerando. En efecto, la figura del jefe de gabinete es, en apariencia, uno de los instrumentos más relevantes para atenuar el sistema presidencialista. Entre las funciones que se le asigna está la de tener a su cargo la administración general del país. Si bien puede discutirse que administración no es estrictamente gobierno, pareciera que la fórmula empleada por el proyecto de reforma tiende a crear una tenue distinción de la jefatura de la administración con la jefatura del Estado, en una aproximación al sistema parlamentario o semiparlamentario. Sin embargo, esta intención —si la hubiera— aborta cuando se tiene la visión completa del texto de reforma.

Así, en el proyecto se dice que "con el fin de adecuar las atribuciones del Poder Ejecutivo a las modificaciones señaladas, se aconseja también la reforma de

los incisos pertinentes del artículo 86 de la Constitución Nacional referido a las atribuciones del presidente del modo que sigue: ... "es el jefe supremo de la Nación, jefe del gobierno y responsable político de la administración general del país". Vale decir entonces, que del texto de 1853 se mantiene que es el jefe supremo de la Nación, y en lugar de decir "que tiene a su cargo la administración general del país" ahora se especifica que es el responsable político de esa administración y se agrega para que no queden dudas que es el jefe del gobierno.

De este modo, el jefe de gabinete pierde toda relevancia en orden al objetivo perseguido que era el de atenuar el sistema presidencialista. En rigor va a responder políticamente ante el Congreso por actos cuya responsabilidad primaria no le pertenece, ya que el presidente de la Nación —según el texto proyectado— es el responsable político de la administración general del país.

Este sistema de responsabilidad tiene una lógica en el dictamen de comisión habida cuenta de que simultáneamente con la responsabilidad política del presidente en materia de administración, éste conserva la facultad de nombramiento y remoción y la de delegación y atribución de funciones.

Las restantes atribuciones que por el proyecto de reforma se asigna al jefe de gabinete, de ningún modo tienden al objetivo de disminuir o atenuar el sistema presidencial.

En mi opinión, todo lo relativo al denominado jefe de gabinete de ministros representa una normativa confusa que incorpora una nueva posibilidad de conflicto de poder o, en realidad, y como sostengo, se trata de una figura puramente burocrática, inocua, que no significa en los hechos ni en el texto constitucional una atenuación al sistema presidencialista.

Creo también que en esta materia el proyecto de la forma en que está concebido va a resultar generador de conflictos por algunas confusiones, que en mi opinión, resultan de no poder compatibilizar intereses y conceptos políticos contrapuestos como han sido las públicas opiniones del presidente de la Nación, de no declinar para nada las actuales atribuciones constitucionales que posee y las del ex presidente Alfonsín y presidente de la Unión Cívica Radical de pretender atenuarlas.

Por último, entiendo que la moción de censura a la que puede someterse al jefe de gabinete no se crea, no se establece como expresión de la denominada "relación fiduciaria" por la cual el gobierno depende del Parlamento, como tampoco se establece la contrapartida que es la disolución anticipada del Congreso. De allí que, para mí, la censura del proyecto de reforma más que a resolver una crisis de poder tiende a posibilitar una tacha política que en esencia no limita el poder.

Desde otro punto de vista es oportuno recordar que las crisis en el poder en nuestro país derivan objetivamente de la coexistencia de un Poder Ejecutivo con un Parlamento que no se corresponden, hecho que sin dudar a dudas advirtieron los reformadores al proponer también el aumento del número de senadores con la participación de las minorías, la disminución del mandato de

éstos a cuatro años y al habilitar la posibilidad de la reforma constitucional unifique la iniciación de los mandatos electivos en una misma fecha. De otra manera, así, no es razonable suponer que pueda estar en ejercicio un presidente que no tenga el correlato adecuado de poder en el Congreso. Al contrario del objetivo declarado de morigerar el poder, con o sin jefe de gabinete, que reitero para mí es inocuo, el mantenimiento intacto de las actuales atribuciones presidenciales y mayores que incluso se le pasan a reconocer expresamente con la unificación de mandatos —según veré de seguido—, acentúa el presidencialismo argentino.

Un adecuado equilibrio de poderes se debió intentar por otros medios y más específicamente mediante modificación de los artículos 67 y 86 de la Constitución Nacional relacionados con las atribuciones del Congreso y del Poder Ejecutivo y no, en mi opinión, mediante esta creación híbrida y contraria a nuestros antecedentes y prácticas constitucionales.

Más aún, y sin perjuicio de lo dicho hasta aquí, otra de las razones fundamentales de mi oposición a este proyecto radica en la constitucionalización de la facultad presidencial de dictar reglamentos de necesidad y urgencia. Que la Corte Suprema de Justicia los haya aceptado como posibles no constituye una razón ni una justificación para darle estado constitucional. En este sentido el proyecto de reforma pierde la óptica de la transitoriedad de la jurisprudencia que puede mutar y de la continuidad que debe tener el texto constitucional.

Tratando de justificar en decisiones jurisprudenciales la constitucionalización de los decretos de necesidad y urgencia no se consideró suficientemente, y a mí me parece de gran relevancia, que la jurisprudencia de la Corte fue aceptando la constitucionalidad de los decretos de necesidad y urgencia en cada caso en particular, resolviendo, como es propio del trámite judicial, el caso concreto sometido a decisión jurisdiccional. En la forma en que se propone la reforma, el principio general se invierte y en consecuencia se habilita al presidente para dictar ese tipo de decretos en sustitución de los poderes parlamentarios.

Las exclusiones a las que hace alusión el proyecto de reforma según el dictamen de comisión, esto es las materias penales y tributarias, ya fueron resueltas por decisión judicial y se incorpora la materia electoral y de partidos políticos como resultado de los acuerdos. Es decir que las restricciones, salvo la electoral y de partidos que no habían merecido hasta ahora intervención judicial, no constituye algo novedoso y limitante de los poderes presidenciales.

La constitucionalidad de los decretos de necesidad y urgencia es de una amplitud tal que constituye uno de los ejemplos de la forma en que el objetivo de limitar los poderes del presidente se instrumenta de una manera contraria a esos fines. Y no solamente el resultado es contrario al buscado sino que tampoco se resuelven satisfactoriamente los trámites posteriores al dictado de esos decretos. Contrariamente a lo que se hizo en la mayoría de los casos del contenido del núcleo básico, en el caso especial de los decretos de necesidad y urgencia se dejó sin resolver cuáles eran las funciones y la naturaleza de la intervención de la comisión bicameral. ¿Será solamente para ser anunciada



por el jefe de gabinete? ¿Será para que recibida la información sobre esos decretos resuelva aprobándolos o desechándolos sustituyendo al plenario del Congreso? Algunos dicen que la Constitución no puede ser detallista y en consecuencia la función de la comisión bicameral quedará sujeta a una futura ley reglamentaria. Otros sostienen que se trata de un tema abierto al debate en la Convención Constituyente. Yo creo que desde antes de haberse plasmado la reforma ya hay divergencias de interpretación y que en cualquier caso éste será uno de los puntos de nuevos conflictos y en todo caso el conflicto no tiende a restringir los poderes presidenciales. Lo menos que debió haberse resuelto era la función a desempeñar por la citada comisión.

Otro aspecto de este núcleo de coincidencias básicas cerrado, que no admitió reformas y que en consecuencia me decide a votar en contra, es el referido a la habilitación para que se establezcan procedimientos de aprobación de leyes en general en plenario y en particular en comisiones, con la sola restricción de excluir cualquier forma de sanción ficta de proyectos legislativos. Dos son las objeciones básicas que formulo: en primer lugar y como mínimo debió haberse consignado claramente cuáles son los proyectos que sólo pueden ser tratados por el plenario y en segundo lugar también debieron consignarse las condiciones bajo las cuales las minorías pueden exigir que antes de su aprobación los proyectos sean tratados en el plenario. En mi opinión éstas eran condiciones mínimas que la declaración de necesidad que estamos tratando debía contener.

Dentro de este primer núcleo debo expresar mis coincidencias, por lo menos generales, con otros aspectos de la reforma constitucional que se propone como son por ejemplo, la elección directa del presidente y vicepresidente, la eliminación de la exigencia confesional para el cargo, la constitucionalización de la doble vuelta para la elección de presidente y vicepresidente, la nueva situación que se propone para la ciudad de Buenos Aires aclarando lo que en mi opinión no era impedimento constitucional. Con reservas que no son esenciales como por ejemplo la falta de restricción a las facultades disciplinarias, coincido con la implementación de un consejo de magistratura y sistema de remoción de magistrados federales, y la elección directa de tres senadores por provincia. También con reservas por inversión del principio, coincido con la posibilidad de regular limitaciones estrictas en torno a la legislación delegada. Conuerdo con la reducción de los trámites para la sanción de leyes y con la extensión de las sesiones ordinarias del Congreso advirtiéndole que la propuesta de reforma podía haber sido más generosa permitiendo la autoconvocatoria. En cada uno de estos temas podría señalar mis acuerdos y mis diferencias que no serían óbice para votar favorablemente. Lamento una vez más que por la forma en que debe votarse este despacho, por todo o por nada, los aspectos negativos ya expuestos tengan para mí más relevancia que las razones para aprobarlo.

No quiero eludir lo relativo a la reelección presidencial que se puso permanentemente como centro del debate. No voy a repetir aquí los argumentos en uno u otro sentido pero que quede claro que en lo personal no estoy en desacuerdo con la reelección presi-

dencial y reducción del período del mandato. Con lo que estoy en desacuerdo es que no se hayan limitado las facultades del presidente de la República.

El segundo aspecto central que me lleva a votar en contra del despacho es el objetivo no cumplido de consolidar el sistema federal argentino.

Sinceramente debemos decirle a la sociedad argentina que no hay acuerdo sobre las formas de rediseñar el federalismo en nuestro país y por eso en lugar de colocarlo en el Núcleo de Coincidencias Básicas sólo se habilita su tratamiento. Y si no hay acuerdo debo expresar sinceramente que no creo se apruebe nada en tal sentido y entonces quedará pendiente, quedará entre las deudas de esta reforma una de las pocas cosas que realmente nos obligaría a cualquiera de los diputados representantes del pueblo de las provincias a votarla favorablemente.

En esta materia el objetivo del acuerdo no se logró, y así como la reforma en el núcleo básico de las mismas es mezquina en tanto los acuerdos no nos permiten ni siquiera discutirlo para mejorarlo, también lo es en relación con este tema habilitado porque estamos convencidos de que no se articulará nada para rehabilitar desde el punto de vista económico el sistema federal. Lo terminé de expresar el eficaz operador del menemismo en el diario "Ambito Financiero" del día 20 de diciembre: "No se van a tocar aspectos vinculados al sistema económico de la Constitución sin el acuerdo del ministro de Economía". En esto Cavallo será el gran constituyente y me pregunto si a alguien se le puede ocurrir que él va a modificar algo de la Constitución para mejorar la situación económica de las provincias. Y así no habremos permitido que se resuelva una de las mayores deudas del sistema político argentino: el del federalismo. Federalismo distorsionado que convierte a los estados provinciales en meros instrumentos de la ejecución de políticas nacionales que en muchos casos no atienden a sus intereses; que transforman a los habitantes de nuestras provincias en espectadores en la mayoría de los casos similares de instrumentos de políticas que los destruyen, que los marginan y los conducen al abismo. Hace pocos días nos vimos en la necesidad de votar la intervención federal a Santiago del Estero y se expresó en este recinto por el presidente de la bancada oficialista que era un hecho histórico porque intervenía en la decisión el Parlamento como una especie de ejecución anticipada de los pactos de reforma en el que se ratifica que la facultad de intervención federal es competencia del Congreso. Lo que no todos dijeron, lo que solamente algunos recordaron fue el preludio de la medida. Y las notas del preludio están escritas en clave de pobreza, de falta de homogeneidad en el disfrute de los servicios públicos; en tener que soportar los efectos de políticas financieras que niegan el desarrollo del interior; en la privación de los derechos que emergen de la titularidad de los recursos naturales, muchos no renovables como los hidrocarburos. Ese preludio está escrito en clave y con notas que niegan la existencia de un sistema solidario en la tributación y en la distribución coparticipable.

Sobre estos aspectos del federalismo, la posibilidad de reforma que se nos propone es mezquina, no cum-

ple los objetivos de los acuerdos y desde el fondo de mi corazón espero en esto estar completamente equivocado.

Por mejores palabras que se usen hoy, por las más felices frases que se utilicen, lo cierto es que la desconfianza o por lo menos la duda preside los acuerdos. Hay desconfianza o dudas sobre el cumplimiento y también sobre los efectos o resultados. Frente a posiciones hasta hace pocos días diametralmente opuestas, el apresuramiento de hoy para aprobar este proyecto nos indica que antes y ahora debió actuarse con mayor mesura y razonabilidad. Las relaciones políticas no pueden ser relaciones de confrontación y tampoco de variaciones permanentes sino de diálogo, de acuerdo y de disenso. Por eso confío en que la República no

quedará dividida en reformistas elegidos y no reformistas réprobos o al revés.

De todas formas y para concluir señalo que cada uno de nosotros está cumpliendo uno de los actos más trascendentes que todo diputado puede cumplir. Estamos expresando la voluntad preconstituyente para habilitar o no que se reforme la Constitución de los argentinos y quedará para el porvenir decir si lo hacemos con responsabilidad o no. Tengo para mí, y por lo que viví hasta este mismo momento, que cualquiera sea el sentido del voto que exprese nuestra voluntad en ese voto está presente la mayor cuota de la responsabilidad que una coyuntura histórica como ésta exige.

19

### INSERCIÓN SOLICITADA POR EL SEÑOR DIPUTADO MUÑOZ

#### Opinión del señor diputado acerca del proyecto de ley por el que se declara la necesidad de la reforma constitucional

No debe existir en la vida del hombre volcado a la política acto más importante dentro de su escala de ambición política que el ser partícipe de una asamblea constituyente o de una asamblea reformadora de la Constitución. Participar en la gestación de la decisión reformadora o intervenir como diputado constituyente implica para el ciudadano que abraza la política eliminar su inserción en ese contrato social que los hombres de la política hacen hoy pero con proyección para las generaciones futuras. Tal vez uno se sienta en este decisorio como si sentado en la banca constituyente o en estas mismas bancas, señor presidente, analizando en una reunión como hoy la necesidad o no de la reforma de la Constitución, es un poco el hacedor del futuro de la nacionalidad. Pero a veces la suerte o la fortuna hacen que uno tenga que optar entre cristalizar sus sueños o ubicarse en el marco de defender sus convicciones y éste es el artilugio, el laberinto, la encrucijada en que hoy nos encontramos con toda seguridad algunos de los integrantes de esta Honorable Cámara de Diputados de la Nación. Ya estamos sabiendo, señor presidente, cuál va a ser el resultado que va a arrojar la votación; pero no obstante se hace necesario venir a decir para los tiempos que algunas voces, más allá de la conveniencia circunstancial, están dispuestas a expresar sus convicciones aún cuando tengan que achicar sus sueños y sus ambiciones.

¿Qué es una Constitución, señor presidente? Es un contrato entre distintos, no entre los que piensan igual; es un contrato donde una generación decide readecuar la ley básica que establece las normas de convivencia de una sociedad organizada para legársela a las futuras generaciones; y entonces, en este convencimiento, es necesario que se analicen desapasionadamente algunos componentes que hacen a la conformación histórica de la decisión de este pacto modificado. Primero, ¿qué es una convención reformadora? Es la instancia popular soberana más importante donde los pueblos expresan su voluntad de regirse por normas que establecen derechos, obligaciones y contralores inexorables en el futuro de la

República. Pero también hemos dicho que esta norma es para que rija en los tiempos que vendrán, para que sea interpretada, comprendida y aplicada por las generaciones futuras. Esta reforma, que está inserta hoy en este orden del día, más allá de la aparente intencionalidad de regímenes para el futuro tiene una subyacente del hoy que es la reelección presidencial. Qué lástima, señor presidente, que los hombres que tienen que jugar con la historia jueguen con la coquetería del poder. Qué distinto hubiera sido el tratamiento de esta conveniencia de la reforma para nosotros, que somos reformistas —porque ser radical es un sentimiento de cambio, ser radical es un sentimiento de transformación, por eso siempre fuimos reformistas, por eso nos abrogamos la paternidad del artículo 14 bis que reinsertó en la Constitución y en la República los derechos sociales de los argentinos—, si el proyecto que manda el Poder Ejecutivo estuviera diciendo "esta reelección será para el futuro presidente en adelante", excluyéndose el actual presidente porque juró una Constitución que no admitía una reelección inmediata. Entonces, señor presidente, estaríamos de pie aplaudiendo la intencionalidad reformista de un patriota y no el proyecto de reforma para alguien que está ejerciendo el poder.

Señor presidente: la soberanía nacional implica una gran masa de derechos y facultades para el que la ejerce, pero entiéndase bien: la soberanía nacional en los pueblos constituidos como el nuestro no reside, no la posee como dueña el Poder Ejecutivo de la Nación ni ninguno otro de los poderes del Estado. La soberanía nacional reside en el pueblo de la República y todos los poderes que desempeñan aquellas facultades la hacen única y exclusivamente por delegación constitucional de ese pueblo. Uno de los altos objetivos de la organización nacional, quizá se pueda decir el único más que el primero, es el de asegurar el bienestar general de todos los hombres nacidos en el territorio argentino, de todos aquellos que de los extremos del mundo vengán a habitar este suelo, porque la demás, todo lo demás no son sino mero medio para alcanzar ese objetivo. Entonces, se ve que en la como función es

tal del gobierno y no repugna absolutamente ni a las potestades del poder ni a la grandeza nacional el que desempeña todas aquellas funciones que interesan al bienestar general y esto lo decía ese gran senador de la Nación que fue don Aristóbulo del Valle cuando enjuició las políticas instrumentadas por Juárez Celman cuando en el año 1887 éste mesiánicamente anunciaba su obra de gobierno en el Congreso Nacional.

Mis palabras no implican criticar a los legisladores que no están de acuerdo con el proyecto de reforma. Creo que decisión tan importante como es la de la oportunidad de reformar o no la Carta Magna de la República debe ser la actitud de conciencia y dignidad política más importante que deben ejercer los ciudadanos, pero también creo, señor presidente, que aquellos que han intervenido en la gestación de estos acuerdos deberán respetar la inquietud de conciencia que a los legisladores como el que les habla los está animando en este momento.

Señor presidente: de mis palabras se desprende que habré de votar negativamente en general y en particular este proyecto de reforma y centro mi discrepancia, primero, en la posibilidad de reelección de este presidente, en que el acuerdo logrado no atenúa el régimen presidencialista, en que no se prevé la posibilidad de autoconvocatoria del Congreso, no se prohíben los decretos de necesidad y urgencia, no se explicita la presencia de los estados federales en las decisiones tributarias nacionales, no se establece claramente que las reformas futuras deberán ser aprobadas con los dos tercios de los miembros de cada Cámara, y sobre todo, la subyugencia de la reelección presidencial.

La República es un polvorín social a punto de estallar; la mecha fue encendida en Santiago del Estero, pero el estallido será en todo el país. Basta de pensar en las necesidades de los dirigentes, basta del mesianismo reeleccionista; preocupémonos por la educación, los jubilados, los desocupados, en fin, por lo que el pueblo necesita.

Sí, señor presidente, que alguno podrá estar pensando cómo enjuiciarme en el tribunal de mi partido y yo lo contesto anticipadamente que prefiero ser enjuiciado y condenado en el tribunal de los hombres pero absuelto en el tribunal de mi propia conciencia. Estoy convencido por mis cuarenta y cinco años de militancia en la UCR de que este partido sabe que jamás habrá de violentarse la conciencia de un radical porque este partido nació para que hubiera democracia en la República, porque este partido existe para que haya democracia en la República y este partido sobrevive porque su obligación es mantener la democracia en la República, por eso, señor presidente, también anticipo mi juicio de valor y estoy totalmente convencido de que en un partido respetuoso y pluralista de las distintas opiniones en el juego de la democracia no habrá sanciones ni habrá expulsiones, porque si hay algo de lo que tenemos que jactarnos los hombres de la UCR es que figuramos en el cuadro de honor de defensa de las libertades y respeto de los derechos ciudadanos. Hay un instante, señor presidente, donde todo ser humano y en especial el político, el legislador y el gobernante, tienen que optar entre quedarse solos con sus convicciones o acompañados por sus renunciamientos, y en esta instancia me abrazo a mis convicciones.

20

### INSERCIÓN SOLICITADA POR EL SEÑOR DIPUTADO JAUNARENA

**Opinión del señor diputado acerca del proyecto de ley por el que se declara la necesidad de la reforma constitucional**

Hace apenas unos días he prestado juramento en este honorable recinto de cumplir debidamente el cargo de diputado nacional y de obrar en todo de conformidad con lo que prescribe la Constitución Nacional.

Me he incorporado a un poder que representa la soberanía de la Nación. A él le corresponde descubrir los anhelos y las necesidades sociales y expresarlas en la normativa. A él le compete concebir los medios para que esas leyes ejerzan una influencia saludable.

Todos los poderes del gobierno en una República son limitados, pero es el Legislativo el que está investido de la potestad de poner en movimiento a todo el mecanismo gubernamental y controlar su accionar.

El Congreso sólo encuentra sus limitaciones en la Constitución Nacional y ella ha encomendado a las Cámaras que lo componen el cumplimiento de la garantía más eficaz para las libertades y derechos de los ciudadanos en los pueblos republicanos.

Tal es la importancia del Legislativo que hoy estamos aquí reunidos para declarar la necesidad de la reforma de la Carta Magna.

Estamos aquí para ejercer el poder preconstituyente, para enmarcar los límites precisos dentro de los cuales deberá expedirse la convención.

Pero en lugar de escucharse largos y acalorados debates tendientes a cumplir nuestra misión constitucional, se oyen discursos cuyo espíritu e impulso lo reciben de una fragua que no funcionó en los ámbitos de este Honorable Congreso de la Nación. Somos representantes de un pueblo que nos observa, que recuerda los compromisos que asumimos, que nos exigirá rendición de cuentas.

Somos, sin posibilidad institucional ni ética de renunciar a ella, responsables únicos de una decisión que definirá por muchos años nuestros destinos.

Si nos limitamos, como se pretende, a aprobar un acuerdo elaborado por una decena de juristas, les estaremos delegando nuestras facultades, agravando y subestimando la capacidad de este cuerpo y desconociendo el artículo 30 de la Constitución Nacional.

No podemos participar de la confusión que iguala un acuerdo de técnicos con el consenso social indispensable para reformar nuestra Constitución.

Entendemos por consenso la discusión de los temas de tal manera de enriquecer el debate con las distintas opiniones de todos los sectores convocados, un de-

bate que además necesitaría el tiempo suficiente de internalización, de maduración, para ser aceptado por la gente. Este debate requeriría además de una grandeza suficiente y un grado de desinterés que implique priorizar los grandes objetivos nacionales y de la República por encima y más allá de apetencias o pertenencias particulares. Ese consenso no se buscó, quienes hayan seguido el proceso previo de elaboración del proyecto que ahora consideramos saben que hubo importantes sectores de la sociedad que asistieron como convidados de piedra al trabajo del reducido grupo de juristas al que hemos aludido. Como si ello fuera poco, una cláusula cerrojo impide que nadie vaya más allá de lo pactado de la forma y de la manera en que se hizo.

En nuestro país existe una larga y trágica historia de desencuentros, una de cuyas bases ha sido el considerar que los fines justificaban los medios. En esta línea, muchos creyeron que en la necesidad y urgencia para alcanzar objetivos predeterminados se podía prescindir de las formas y de los mecanismos adecuados.

Disraeli sostenía en el siglo XIX que, en política, los medios justifican los fines, y no nos cabe duda de que ésta ha sido una de las condiciones que más contribuyó a la proyección de determinadas naciones en otras latitudes.

Hoy asistimos, aquí, a una nueva manifestación de aquella vieja cultura política argentina a la que hicimos referencia más arriba. Esto es motivo de preocupación para los presentes en este trascendente debate, desde el momento en que muchos de nuestros compatriotas han recurrido hace pocas horas a la acción directa, al atajo antijurídico para expresar sus reclamos, angustias y frustraciones. Es por eso, señor presidente, que los medios son tan importantes para asegurar los fines. Porque no se trata solamente de un debate más en este recinto sino de enviar un mensaje claro al conjunto de la sociedad, acompañado de nuestro ejemplo, para afirmar la majestad de la ley y para consolidar el futuro en paz que deseamos los argentinos.

Si evidentemente ya se ha acordado que nada puede cambiarse de lo redactado, me pregunto cuál es el sentido de nuestra presencia en esta reunión. Ciertamente es que necesitan de nuestras manos levantadas para darle autenticidad formal a lo ya pactado, pero no contarán con la mía. Mis convicciones, que fueron expuestas hasta el cansancio en cada una de las innumerables oportunidades en que hice conocer mis ideas a quienes hace no más de 70 días me votaron y posibilitaron mi acceso a esta banca, me lo impiden.

El eje de nuestra campaña electoral fue no aceptar un proyecto hegemónico, no viabilizar una reforma constitucional sin consenso real, sin participación de la gente en la discusión de los temas. Considerábamos entonces —y hoy yo sigo pensando de igual manera— que una reforma en la Carta Magna no puede ser sólo para convalidar el intento de perpetuarse en el poder de una persona.

La Unión Cívica Radical —en aquella convención reformadora de 1949— no permaneció en un debate que constituía una ficción. Abandonó sus bancas y dio un

manifiesto devolviendo al pueblo sus mandatos. Allos convencionales mantuvieron en alto sus convicciones y respetaron al pueblo que los había elegido.

El Comité de la Provincia de Buenos Aires, cuando era presidido por el doctor Hipólito Yrigoyen dio claramente su opinión sobre los acuerdos, alejando a la Unión Cívica Radical de pactos que siempre importan una transgresión en la práctica de las instituciones y un compromiso restrictivo a la libertad de criterio.

Entonces decía "que por nobles que sean los móviles y benéficos los resultados prácticos que puedan aparentemente obtenerse al entregar a un convenio de comités las aspiraciones de todo un pueblo, es evidente que esos actos son perniciosos en la vida de las democracias".

A la luz de los principios que alienta históricamente la Unión Cívica Radical, los acuerdos políticos de esta índole no pueden ni siquiera formularse.

No puede amputarse, destruirse, acallarse la multiplicidad de ideas que constituyen la esencia de las instituciones libres.

En los momentos más difíciles de la vida de un pueblo es cuando más éste debe especialmente cuidarse de no apartarse de la senda del deber.

Este Congreso debe, cumpliendo con el artículo 20 de la Carta Magna, ser encargado de dar las directivas precisas y limitadas —nunca vagas ni amplias— para que la Convención Constituyente trabaje.

En este marco no hay garantía alguna de que ello suceda.

El Congreso votará a libro cerrado un acuerdo que no declara los puntos a reformar de la Constitución Nacional en la manera precisa y en el sentido acotado que debiera; tampoco exige mayoría calificada alguna para viabilizarla, y nada se ha discutido sobre cómo se garantizará el éxito de toda esta operación política.

Varias voces se han alzado diciendo que la garantía se encuentra en la Corte Suprema de Justicia de la Nación. Ella se ha manifestado históricamente en contra de la judicialidad de los problemas resultantes del accionar de la Convención Constituyente. Al respecto se ha dicho que se trata de problemas políticos no justiciables. Siempre en su seno ha imperado la jurisprudencia del *self restraint* —de autolimitación del Poder Judicial— y se han excluido de su ámbito de competencia las cuestiones políticas —*political questions*—, al igual que suceda en los Estados Unidos de Norteamérica.

Si bien no comparto esta idea de que el órgano constituido Corte Suprema de Justicia de la Nación no pueda resolver problemas emergentes del órgano constituyente Convención Reformadora, no puedo desconocer, con un mínimo de responsabilidad, que ésta es la tendencia prevaleciente, y que ello quita aun más garantías a este proceso.

Al ser claro que la Convención Constituyente no es soberana sino que encuentra su límite en la declaración que emane de este Congreso, es que pongo especial énfasis en la necesidad de que ella sea hecha según nuestra Constitución y tras un debate serio y que confronte ideas y no intereses.

Habida cuenta de que no está en el ánimo de la mayoría de este cuerpo ni oír ni obedecer las máximas

constitucionales, voto negativamente este proyecto, no sin antes dejar sentadas algunas consideraciones respecto de algunos de los puntos acordados.

La razón por la cual nos opusimos siempre al proyecto reeleccionista del doctor Menem fue porque la reelección, con tanto poder en la cabeza del presidente desnaturaliza el sistema de equilibrio de poderes que la propia Constitución construye. Consideramos que no hay disminución alguna de los poderes del presidente de la Nación. En esta misma línea tenemos que el único límite —el temporal— que puede acotar ese poder presidencial, no aparece bien determinado, corriendo el peligro de permitir sucesivas reelecciones. Uno de los mecanismos pensados y exhibidos como garantía de la reducción del hiperpresidencialismo es la creación del jefe del gabinete de ministros, figura que en el acuerdo que hoy se somete a nuestra consideración, será nombrada por el presidente, quien además podrá removerla. Además, ejercerá las funciones y atribuciones que le delegue el presidente de la Nación y en acuerdo de gabinete de ministros decidirá el envío al Congreso Nacional del proyecto de ley de ministerios y del presupuesto nacional previa aprobación del Poder Ejecutivo. ¿Qué restricción sería se hace al poder de alguien que puede nombrar y remover a su antojo al funcionario que, teóricamente, acota su poder? Además, vemos impracticable en nuestra realidad política la concreción de las mayorías necesarias para el voto de censura propuesto en el acuerdo. Por lo expuesto, en lugar de atenuar el hiperpresidencialismo que es criticado y denunciado permanentemente desde todos los sectores consideramos que se amplían las facultades del Ejecutivo nacional.

Con respecto a los decretos de necesidad y urgencia estimamos que de ser prohibidos por nuestra sabia Constitución de 1853, pasan a existir a partir de este acuerdo, si bien con una serie de procedimientos que intentan limitarlos. Observemos que son violatorios de nuestro sistema republicano de gobierno, provocadores de inseguridad jurídica y habilitantes de más facultades para el Ejecutivo.

En referencia al Consejo de la Magistratura pensamos que el solo hecho de que el acuerdo delegue en una ley posterior su funcionamiento hace que ello sea un ejemplo clarísimo de lo que expresara anteriormente con respecto a la peligrosidad de dejar abiertos temas de tanta trascendencia. No consideramos apropiada la vaguedad y la falta de precisión en un tópico tan fundamental para la República y para el ordenamiento jurídico como el nombramiento y remoción del Poder Judicial de la Nación.

Por todo lo hasta aquí expuesto, señor presidente, y considerando los difíciles momentos que atraviesa la República que exigen claridad, desinterés, honestidad y visión de futuro para los que hoy tenemos la responsabilidad de decidir en nombre de las generaciones venideras, es que asumo la plenitud del mandato de mi conciencia que me indica que debo oponerme a un acuerdo que ha sido elaborado al compás de la urgencia de propósitos de perpetuación de personas en el poder, y que son por su propia definición efímeros y, por lo tanto, carecen de la envergadura y proyección imprescindibles como para poner en movimiento el proceso de reforma de nuestra Carta Magna.

21

#### INSERCIÓN SOLICITADA POR EL SEÑOR DIPUTADO VICCHI

**Opinión del señor diputado acerca del proyecto de ley por el que se declara la necesidad de la reforma constitucional**

Sin dudas nos hallamos en un momento histórico, que tendrá gran trascendencia en el destino de nuestra Nación, ya que debemos definir la necesidad o no de la reforma de la Constitución Nacional.

Al observar el antecedente que avala el núcleo de coincidencias que hoy nos toca debatir, sentimos orgullo por la gran madurez adquirida por el sistema democrático, ya que las dos expresiones políticas de mayor gravitación en nuestro país han llegado a un entendimiento y de él surge este proyecto que hoy consideramos.

Pertenezco a una de esas expresiones políticas, en tal sentido debería ser partícipe del consenso logrado y el voto afirmativo sería la posición más cómoda a adoptar, pues no tendría que disentir con las decisiones tomadas por mi partido. Pero mi lealtad al pueblo que me votó no me permite tal coincidencia; el asumir una actitud consecuente implicaría burlar la confianza de los ciudadanos a quienes represento y a quienes en definitiva debo esta posibilidad de ser uno de los preconstituyentes de esta reforma constitucional.

Si me remito a la realidad, veo un gobierno obsesionado por un solo objetivo: la "reelección presidencial". Este gobierno hizo un uso constante de la ignorancia a las normas constitucionales, hasta que su soberbia y su carácter autoritario encontraron un obstáculo: la existencia de una norma estructural de nuestra Nación que le ponía un coto temporal a sus ansias de poder.

Surge así la urgente necesidad de la reforma constitucional; sin importar antecedentes, doctrina ni costo político, se pretendió hacer valer los dos tercios de los presentes de las Cámaras del Congreso para hacer realidad la reelección presidencial; luego la consulta popular para evitar una excesiva desprolijidad y contar, en caso de ganar el "sí", con un instrumento de presión sobre los legisladores nacionales.

Pero llegó el acuerdo, un acuerdo que no me asegura el fin de los excesos presidenciales, un acuerdo que se posiciona en la renuncia de tres miembros de la Corte Suprema de Justicia —adicta al gobierno— en pos del logro de la seguridad jurídica. Entonces, me pregunto ¿qué seguridad jurídica puede haber si para alcanzarla se recurrió al amiguismo político y no a los mecanismos de juicio político establecidos en la Constitución Nacional para su remoción?

La independencia del Poder Judicial es uno de los pilares fundamentales para la estabilidad democrática de nuestra Nación, pero en los últimos tiempos ha sido constantemente vulnerada y totalmente avasallada, entonces ¿qué confianza puede tener el pueblo argentino si el órgano máximo de justicia del país resulta ser el principal "comodin" para la realización de las apencías presidenciales?

La sociedad reclama un afianzamiento de la justicia en nuestras relaciones diarias, hechos recientes lo han demostrado. Por ello, no creo que esta reforma sea la respuesta correcta. Entiendo necesaria la elaboración de un programa de convivencia que comprenda a todos y tengo la plena seguridad de que ello sólo será posible si respetamos el valor más eminente y superior en la historia de los hombres, "la justicia".

22

### INSERCIÓN SOLICITADA POR EL SEÑOR DIPUTADO OLIVERA

Opinión del señor diputado acerca del proyecto de ley por el que se declara la necesidad de la reforma constitucional

#### Urgencia y necesidad de la reforma

Hemos sostenido en repetidas oportunidades que la Constitución vigente permite el progreso político, económico y social y que la mayor parte de las actualizaciones que requiere pueden ser realizadas por ley del Congreso.

No afirmamos aquí que no pueda ser conveniente la adecuación de textos constitucionales a las exigencias de los tiempos, ni tampoco que haya que subestimar los casos en que la costumbre derogó preceptos constitucionalmente consagrados. Se trata de identificar con claridad cuáles son las razones auténticas de esta reforma.

Una vez más, la razón excluyente es la continuidad del presidente en ejercicio. El "continuismo" que tanto daño ha hecho en nuestro continente.

Hay otros temas más acuciantes para nuestro pueblo que el de la reforma constitucional, como ha quedado patéticamente demostrado en los recientes sucesos de Santiago del Estero.

Más que nunca, los políticos debemos luchar por una sociedad más justa, más productiva y más moderna, dispuesta a ocupar un lugar en el mundo, pero también apta para hacerse cargo de sus problemas internos, entre los que figura en primer lugar la atención de los sectores que menos tienen y que menos pueden, en las grandes ciudades y en el abandono de las zonas rurales.

Desde esta perspectiva, y más allá de las frivolidades reeleccionistas, el único pacto o acuerdo realmente fecundo sería aquel que instaurara los cimientos y las garantías de un crecimiento que apuntalara el futuro argentino para el próximo siglo.

La reforma constitucional no es una decisión menor en la vida de los pueblos y ha sido escrito que "las Constituciones más antiguas son las más sabias".

Recordamos, en su momento, que la historia argentina es el ejemplo de los traumatismos vinculados con la sanción de una Constitución o con su reforma.

La Constitución de 1819 fue el preludio de la anarquía del año 20, con un 20 de junio con tres gobernadores simultáneos en Buenos Aires.

La Constitución de 1826 anticipó la tiranía de Rosas y la batalla de Caseros creó las condiciones políticas para la Constitución de 1853. Ello no impidió

la secesión de la provincia de Buenos Aires y las batallas de Cepeda y Pavón fueron el marco violento de la Reforma de 1860.

La Reforma de 1860 fue en plena guerra con el Paraguay y, como la del 98, tocó solamente aspectos instrumentales.

La Reforma de 1919, que se parece singularmente a la que estamos tratando, al plantear la cuestión de la reelección del mandatario en ejercicio, profundizó heridas de la sociedad argentina que tardaron décadas en cicatrizar, con secuelas de violencia y desolación.

Las reformas constitucionales promovidas por los gobiernos de facto, por su mismo origen, estaban íntimas de violencia física o institucional.

Estamos hoy, nuevamente, ante un proyecto de declaración de necesidad de reforma constitucional con reelección del mandatario en ejercicio, reeditando situaciones que en América latina y en nuestro país no sirvieron a la causa de la paz ni a la de la democracia.

En su intervención en la Convención Constituyente de 1919 refiriéndose a la reelección del presidente en ejercicio, decía Moisés Lebensolm: "Esta es la trágica historia de todos los dictadores latinoamericanos. Es la historia de los presidentes latinoamericanos que convocaron a asambleas constituyentes con el propósito de modificar la Constitución a fin de posibilitar sus reelecciones".

"Hay innumerables antecedentes que demuestran hasta qué punto el dolor de los pueblos de Latinoamérica ha necesitado crear exigencias constitucionales como las del artículo 77 para defender su derecho a la libertad", continuaba diciendo Lebensolm.

Las dictaduras de Estrada y Ubico en Guatemala llevaron a que la Constitución de Guatemala de 1936 dispusiera que el presidente debía jurar no sólo por la Constitución sino también por la alternancia democrática, que se prohibiera la propaganda política para la continuidad del presidente en ejercicio y que si el presidente se rehusara a entregar el gobierno, las fuerzas armadas pasarían a depender del presidente del Congreso.

En México, dictaduras y contiendas civiles llevaron a que la Constitución mexicana prohibiera lisa y llanamente la reelección de quien alguna vez ejerció la primera magistratura.

La historia latinoamericana muestra una correlación estrecha entre dictadura y reformas constitucionales.



Decía nuevamente Lebensohn: "Cuanto más despreciable es un régimen tanto más reformas constitucionales".

Podríamos abundar con los ejemplos de Brasil, Cuba, Colombia, Paraguay, Venezuela, Panamá, Chile y tantos otros países en los cuales la ambición por el poder se enfrentó, con éxito o sin él, a la valla constitucional de la no reelección.

Hoy en día sólo el Perú de Fujimori admite la reelección continuada. El caso de la Cuba de Castro es atípico, pero confirma la regla.

Fueron sabios nuestros Constituyentes de 1853 cuando al otorgarle poderes fuertes al presidente de la República, establecieron el artículo 77 que prohíbe la reelección del presidente en ejercicio.

El inspirador de este artículo fue Alberdi, quién en una nota a su proyecto de Constitución, sostenía que "admitir la reelección es extender a 12 años el término de la presidencia. El presidente tiene siempre medios para hacerse reelegir, y rara vez deja de hacerlo". De aquí la importancia del artículo 77.

El propio Alberdi, algunos años después, teniendo a la vista la experiencia latinoamericana de su tiempo, afirmó que la naturaleza humana tiende a mantener o a aumentar el poder y que, como no es posible cambiar la naturaleza humana, lo que debe hacerse es poner límites a la acumulación de poder a través de una definitiva prohibición constitucional. En consecuencia, se pronunció Alberdi por una prescripción absoluta, a la mexicana.

En este fin de año de 1993, los argentinos asistimos al mismo proceso que atravesaron tantos pueblos hermanos, una reforma constitucional para la reelección del presidente en ejercicio.

Es particularmente inoportuna esta pretensión, cuando los argentinos celebramos 10 años de recuperación de la democracia. Un régimen democrático se consolida con la alternancia entre los partidos políticos que compiten por el poder, o por la alternancia entre los hombres de un mismo partido que vuelve a vencer en las elecciones.

La pretensión de continuismo no ayuda al sistema. Es el resabio de otras épocas en las que los hombres providenciales prevalecían por sobre las instituciones.

Las distintas variantes que ha tenido el contenido de la declaración de la necesidad de la reforma constitucional, permiten que afirmemos que, para el oficialismo, todos los caminos conducen a Roma y Roma es la reelección.

Hoy el camino vigente es el del acuerdo con el partido al que pertenezco y al que, desde nuestra posición minoritaria, nos hemos opuesto firmemente por entender que no contribuye a la salud política de los argentinos.

Debo establecer una clara diferencia de grado entre los regímenes latinoamericanos a que me refería anteriormente y el actual vigente en la Argentina. Este es un gobierno que no ha observado las normas constitucionales y que ha convertido en hábito el manoseo a

la justicia y la elusión al Congreso, pero no es hoy un gobierno despótico.

Sin embargo la misión del legislador y, más aun si milita en la oposición, es la de prevenir a través de la ley y, por cierto, de la Ley Fundamental.

La libertad es como la salud. Sólo se la valora cuando se la pierde y entonces puede ser tarde. Por eso, la tradición republicana de que el poder debe sujetarse a plazos prudentes, y que ello significa establecer límites a la reelección del presidente en ejercicio y al mandato de cualquier presidente, con rígidas limitaciones en el tiempo.

Se ha invocado equivocadamente como antecedente contrario a la no reelección, el caso norteamericano. Digo que equivocadamente porque mientras en 1949 se debatía la reforma constitucional en la Argentina, en los Estados Unidos se aprobaba una enmienda constitucional que impedía que un presidente ejerciera el poder por más de 8 años.

En los Estados Unidos existía previamente una norma consuetudinaria originada en el ejemplo del propio Washington, que solamente fue rota en la situación excepcionalísima de la Segunda Guerra Mundial con la reelección de Roosevelt. Para que la excepción no se convirtiera en regla, se produjo la enmienda constitucional a la que ya he aludido.

Creo haber sintetizado desde nuestra historia y la latinoamericana que la reelección ha sido prólogo o consecuencia de gobiernos antidemocráticos y que la opinión de nuestros Constituyentes fue claramente expresada en el artículo 77 de nuestra Constitución, que recoge las más sanas tradiciones republicanas.

## II. El pacto y la alternancia

Hace pocos días el escritor venezolano Usar Pietri dijo: "Las circunstancias históricas llevaron a Venezuela a encontrarse en la difícil situación de no contar con un partido de gobierno y uno de oposición suficientemente separados y definidos para asegurar el desarrollo del sistema democrático".

Se ha dicho que el pacto Menem-Alfoncín constituye un nuevo punto de partida para la reconciliación de los argentinos, e incluso la piedra basal de un nuevo sistema de convivencia institucional. Se ha llegado a comparar a este pacto con otros acuerdos de la historia argentina y hasta con grandes encuentros y reencuentros en el escenario internacional.

Se habló del abrazo Perón-Balbin, del encuentro Reagan-Gorbachov, del acuerdo entre árabes y judíos, y por cierto no faltó quien mencionara el Pacto de la Moncloa.

La idea de la unión nacional, la simbología de los abrazos de los apretones de manos de los políticos, siempre cautiva al inconsciente colectivo y despierta esperanzas acerca de un futuro pacífico y venturoso. Y es bueno que así sea.

Sin embargo, este acuerdo político tiene el estigma de beneficiar el interés concreto de una persona. No



es posible acudir a la ética de la responsabilidad de que hablaba Max Weber, para justificarlo, porque ella supone la coincidencia sobre objetivos altruistas, despegados de quienes circunstancialmente celebren el pacto.

Está claro que el eje del acuerdo es la reelección del presidente Menem y no hay un solo precedente en América latina que permita afirmar que la perpetuación de una persona en el poder o una cláusula de reelección con nombre y apellido, hayan servido para apuntalar un sistema democrático.

Se ha llegado a hablar, con evidente exageración, de una democracia de a dos. Es falso, pero aun los excesos verbales pueden ser un llamado de atención.

Juan Pablo II, en la Encíclica *Redemptor hominis*, dice: "...el sentido esencial del Estado como comunidad política consiste en el hecho de que la sociedad y quien la compone, el pueblo, es soberano de la propia suerte. Este sentido no llega a realizarse si, en vez del ejercicio del poder mediante la participación moral de la sociedad o del pueblo, asistimos a la imposición del poder por parte de un determinado grupo a todos los demás miembros de la sociedad".

El sistema democrático es un delicado equilibrio entre los poderes de la República, pero también entre el oficialismo y la oposición. Hay quien sostiene que lo que define a un sistema político no es tanto la naturaleza del gobierno sino la naturaleza de la oposición.

En el totalitarismo no hay oposición, al menos reconocida. En la democracia republicana la oposición forma parte del sistema pero no del gobierno, del cual ejerce el control. Cuando el gobierno naufraga reaparece la oposición que recoge el reclamo de la opinión pública y reencauza, en el marco de la democracia, las apetencias de cambio.

La cita de Uslar Pietri describe el caso de una oposición que no mantuvo la distancia suficiente del gobierno como para cumplir el rol que los clásicos le atribuyen. Hay en estos días otros ejemplos, igualmente aleccionadores, sobre los riesgos que encierra un apresurado acercamiento de la oposición al gobierno.

Aludiré solamente al desmoronamiento del sistema político de posguerra al que se asiste en Italia. El sistema italiano mezcló, con el correr de los años, las funciones del gobierno con las de la oposición. No fue un pacto, sino una sucesión de acuerdos que fueron definiendo un estilo de concordancia entre el gobierno y su turno y sus eventuales reemplazantes.

Las circunstancias por todos conocidas produjeron lo que ahora se denomina la "implosión del sistema" y dejaron sin representatividad política a vastos sectores del pueblo italiano, que ahora se expresa tangencialmente a través de los partidos que fueron constitutivos del sistema.

La democracia republicana incluye en el sistema al gobierno y a la oposición, lo que le brinda la flexibilidad suficiente como para perpetuarse, siempre y cuando cada uno cumpla con los roles preestablecidos.

Desde los "tories" y "los Whigs", en el Parlamento Británico, hasta los últimos acontecimientos políticos en el Japón, la historia ofrece experiencias dignas de

ser revisadas por todos quienes desean que los 10 años de democracia que estamos conmemorando, sean el prelude de muchas décadas más.

No estoy afirmando que el acuerdo que comentamos sea necesariamente la perdición de la democracia, mucho menos cuando tengo a la vista la tradición radical forjada en el respeto a los principios y en la desconfianza hacia los acuerdos de cúpula. Y tengo que computar también el incontestable compromiso democrático del presidente de mi partido.

Afirmo, en cambio, que existen riesgos concretos y a la vista, porque no es la primera vez que este gobierno de vocación autoritaria intenta y logra sembrar la semilla de la discordia en otras instituciones de la vida política y social argentina.

Hay que precaverse y no encuentro que el mejor camino sea el concederle graciosamente cuatro años más de mandato a un presidente que no trepidó en vulnerar normas constitucionales vigentes, alterar el equilibrio de los poderes y domesticar a la Justicia.

En términos políticos lo que valen son las conductas y su previsibilidad depende de los antecedentes y de las convicciones. No es modificando uno o varios artículos constitucionales como vamos a lograr un cambio de conducta por parte del oficialismo.

Aferrarse a la Constitución vigente, denunciar ante la opinión pública su violación, ejercer sólidamente la oposición política y afirmar las convicciones republicanas de nuestro partido centenario, parece ser el camino que entrevieron los Constituyentes de 1853, cuando sabiamente incluyeron la cláusula de no reelección, asegurando la alternancia democrática para la Argentina.

No comparto la afirmación de que igualmente el presidente en ejercicio iba a lograr la reelección. Para ello debía superar la resistencia de los 84 diputados radicales que, "atados a nuestras bancas" habíamos asumido el compromiso público de oponernos a la reforma para la reelección. El documento que firmamos hace pocas semanas sostenía: "Esta parodia de reformar no contará con la anuencia de la UCR".

Cabe señalar que la Comisión Permanente del Episcopado, refiriéndose a los procedimientos derivados del pacto, ha manifestado que "el camino recorrido hasta ahora viene sufriendo condicionamientos que comprometen la acción de los poderes constituidos del Estado, la responsabilidad de los legisladores, la estabilidad de los jueces y hasta la legitimidad y permanencia de la futura Constitución".

Decía también la declaración de los diputados radicales ya mencionada que, "ni el capricho personal ni la ambición desmedida del poder constituyen las actitudes que la patria requiere en estas horas".

El pacto no es el mejor camino y, en cambio, es muy riesgoso, puede diluir el perfil de la principal oposición y afectar el funcionamiento de esta democracia, que tanto costó reconquistar a los argentinos.

### III. Objeción de conciencia

La Convención Nacional de la UCR instruyó a sus legisladores a votar positivamente la declaración de

necesidad de esta reforma constitucional con reelección al actual presidente.

Debo optar entre acatar esa resolución partidaria u obedecer a convicciones personales muy profundas.

Opuse una objeción de conciencia contra la instrucción partidaria, entendiendo respetar la necesaria solidaridad con el partido y, fundamentalmente, su unidad, en el pluralismo y la diversidad.

No argumenté que iba a votar en contra ejerciendo, libre y llanamente, el derecho político que me confiere la banca de legislador nacional.

Tampoco quise plantear esta cuestión en el impreciso terreno de la llamada "desobediencia civil" que, como el ya paradigmático caso de Gandhi en su rebelión de la sal, busca infringir voluntariamente una norma, con el deseo y la especulación política de ser sancionado.

Las cuestiones de conciencia son individuales y hasta se discute si es posible su debate, dado su carácter personalísimo.

Subrayo que en la objeción de conciencia, más que la materia que la origina, importa el rango de la convicción que se vulnera.

Como legislador nacional juré cumplir y hacer cumplir la Constitución vigente, que prohíbe la reelección del presidente en ejercicio y me comprometí públicamente ante la ciudadanía a oponerme a la perpetuación del actual presidente en el cargo, para frenar la escalada hacia la concentración del poder.

La moral es costumbre, describe normas de vida de un grupo y dentro de una cultura. Responde a códigos precisos, pero pasajeros. Cambia con el paso del tiempo y no tiene universalidad. Decide el juicio y las miradas de los demás. Por eso, se ha dicho que la sanción moral por excelencia es el exilio social.

La ética y la moral no son sinónimos, aunque a veces se los use como tales.

Desde el punto de vista constitutivo de la conciencia, es decir fundamentador de criterios internos de vida, no son lo mismo. El rango de la ética es superior a la moral.

Su raíz griega multívoca describe también el lugar donde lo inhóspito se atempera y son posibles la calidez y el cobijo. Evoca pertenencia a una cultura, no solamente a un grupo y un sentido de arraigo, de identidad y de compromiso.

El conflicto de conciencia subsiste aun cuando decisiones basadas en intereses políticos pasen la prueba moral, porque el cuestionamiento es desde otro plano.

El artículo 19 de la Constitución Nacional respalda el derecho a la libertad de conciencia. La Suprema Corte ha aceptado el derecho a no acatar acciones contrarias tanto a las "convicciones religiosas", como a las "convicciones morales", concepción amplia, porque involucra a la objeción puramente moral.

Coincidentemente, en Estados Unidos, el juez Wyanski sostuvo (USA c/Sisson) que "el caso de conciencia no necesita ser religioso".

El ejemplo más clásico de objeción de conciencia en Occidente, es Antígona. Se debe al genio de Sófocles, uno de los padres de Occidente, que en sus tragedias describió de una vez y para siempre todos los conflictos humanos esenciales. Por algo Freud toma de las

tragedias los nombres y los conflictos de toda la problemática existencial, a modo de paradigma.

Antígona debió optar entre obedecer la ley o ser congruente con lo que su conciencia le dictaba. Sus dos hermanos murieron enfrentados políticamente; uno murió fiel a su gobierno y el otro combatiendo junto al enemigo. Para los enemigos estaba reservada la pena de "insepulto", pero ella no pudo obedecer esa norma y soportar que un hermano recibiera sepultura y otro no, cuando la cuestión era sólo política y como tal sujeta a razones superiores, la de la ley natural, la de su conciencia, la de la sangre.

También entre nosotros la libertad de conciencia tiene prestigiosos antecedentes históricos y literarios.

El hijo segundo de Martín Fierro, cuando narra la historia, cuenta un episodio vinculado a las elecciones.

Con la espontaneidad de siempre, dice:

"Ricuerdo que esa ocasión  
andaban listas diversas;  
las opiniones dispersas  
no se podían arreglar:  
decían que el juez, por triunfar,  
hacía cosas muy perversas.

Quando se reunió la gente  
vino a proclamarla el fiato,  
diciendo, con aparato,  
'que todo andaría muy mal,  
si pretendía cada cual  
votar por un candilato'.

Y quiso al punto quitarme  
la lista que yo llevé:  
mas, yo se la mezquiné  
y ya me gritó ... 'anarquista,  
has de votar por la lista  
que ha mandao el corniqué'.

Me dio vergüenza de verme  
tratao de esa manera;  
y como si uno se altera  
ya no es fácil que se ablande,  
le dije: 'mande el que mande,  
yo he de votar por quien quiera'".

Aceptar la reelección del presidente en ejercicio contraría mi verdad y mis compromisos asumidos. No sería congruente conmigo mismo si la apoyara. A ello me obligaría, sin embargo, una resolución partidaria basada en consideraciones políticas, seguramente atendibles, aunque no las compartía.

Pero son dos planos distintos los que están en juego: uno el ético, que en mi circunstancia prevalece, y el otro el político. Ante esa jerarquía de valores solicité a mi bloque actuar conforme lo dicte mi conciencia.

Por ello, señor presidente, voy a anticipar mi voto en contra de la reforma constitucional cuya piedra clave es la reelección del presidente en ejercicio.

Antígona sufrió el exilio y luego la muerte. El hijo de Fierro fue enviado a la frontera, como su padre. Yo aspiro a que en esta Argentina nuestra, sostener las propias convicciones sea parte indisoluble de los hábitos políticos y de nuestra forma de vida.

## INSERCIÓN SOLICITADA POR EL SEÑOR DIPUTADO DI TULLIO

Opinión del señor diputado acerca del proyecto de ley por el que se declara la necesidad de la reforma constitucional

La UCR ha sido y es reformista desde siempre. Y a esa verdad la voy a mantener hoy más que nunca, porque tengo directivas de su órgano máximo partidario, que es la convención nacional. Si no cumpliera, tendría que renunciar a la UCR.

Esto es mi pensamiento que difiere del de muchos compañeros diputados, porque entiendo que, caso contrario, se anarquizaría el partido.

Los acuerdos logrados por los presidentes de los dos partidos mayoritarios han venido a asegurar la continuidad constitucional en la República, que estaba tambaleando. Si el gobierno nacional continuaba con su política de aislamiento, poca vida democrática hubiera tenido el país.

Señor presidente: en 1986 el doctor Alfonsín pidió al Consejo para la Consolidación de la Democracia un estudio para la reforma de la Constitución. El Consejo realizó innumerables consultas. Se produjeron varios dictámenes, entre ellos, uno que destacaba la importancia de modificar el sistema de gobierno.

Por otro lado la Convención Nacional de la UCR, reunida en Mar del Plata en 1990, aprobó impulsar la reforma de la Constitución Nacional con el objeto de descentralizar las funciones del poder.

Y son muchos los antecedentes para señalar que la UCR siempre pensó en la reforma, como el proyecto presentado en la Cámara en 1989 por los doctores Vannossi y Pugliese, que indicaba la necesidad parcial de la reforma constitucional, y expresaba: "...de ahí que lo que hay que reformar es la Constitución de 1853, y no restablecer la del 49, porque a eso no lo quiso hacer ni Perón en 1973, ni tiene sentido ahora volver a esta etapa del pasado"... Entre otras cosas indicaban los nombrados: "un tema ante el cual nos definimos con toda claridad porque, mucho antes de que Alfonsín soñara ser presidente y yo adviniera diputado, ya en 1970 propusimos en la VIII Conferencia Nacional de Abogados el sistema a la americana de los cuatro años presidenciales con una reelección. De modo que nadie puede sospechar que ahora propongo soluciones *ad usum delphinis*. Y tampoco me comprenden las razones que llevaron a que nuestro partido se opusiera en el 49 el reeleccionismo, porque las circunstancias son distintas y distantes. Por lo pronto, han cambiado el país y la sociedad. Hoy es un país mucho más pluralista, con una libertad política mucho más amplia, real y profunda; y además, el reeleccionismo de 1949 era por seis años y sin términos, mientras que el reeleccionismo que proponemos sería por cuatro años y para un solo período subsiguiente. De modo que no confundamos las aguas en el debate."

Señor presidente: esto que menciono son argumentos valederos para señalar que la UCR es reformista. Y digo esto, porque por allí se dice que no se puede dar la

reforma porque hay reelección de por medio. Y no es bueno decirlo, no podemos ser reeleccionistas según la oportunidad y el adversario.

Es verdad, se conocían algunas divergencias de algunos compañeros diputados del seno del bloque de la UCR. Lo que nunca pensé fue que algunos se alzarán contra la decisión de la Convención Nacional y que ello tomara estado público. Yo creía, señor presidente, luego de discutir tres días en el bloque, que iba a primar el buen sentido en homenaje a nuestro partido, pero no fue así. Cada opositor a la resolución de la Convención Nacional que tomaba un micrófono periodístico hablaba de su enérgica oposición a la reforma y a la decisión del cuerpo máximo partidario, por lo que decidí yo también decir mi pensamiento públicamente.

Lo que noto, es que más que oposición a la reforma constitucional se está haciendo antifonsinismo y lo digo yo que no pertenezco al MODESO. Antes que antireformistas son antifonsinistas muchos de los que ayer acompañaron al doctor Alfonsín como ministros o funcionarios en el gobierno radical hasta el último día de su gestión. Son del equipo de los "si Raúl" cuando el radicalismo estaba en el gobierno. Son los que no nos atendían cuando veníamos del interior. Son los que no nos contestaban las cartas cuando denunciábamos la corrupción en YPF. Nada de esto quería decir, señor presidente, pero al leer una publicación periodística donde nos tildan a los integrantes del bloque de "palomas y halcones", no me puedo callar. Yo no soy ni una cosa ni la otra, soy un convencido radical que respeta todas las opiniones. Lo que no respeto es que quieran romper el partido. Muchas críticas públicas hice durante el gobierno de la UCR —están las solicitadas—, pero nunca me alcé en contra de la convención nacional, y el día que lo haga, no estaré en el partido.

Pero me parece difícil, porque no creo haberme equivocado con Alem, Yrigoyen, Larralde, Balbín o Illia.

Se está planteando una cuestión de justicia a los que piden no votar la reforma. Yo les digo que ser justos es una cuestión moral, que ser justos significa elevarse por encima de las imperfecciones de la ley. Imperfecta porque está hecha por el hombre. Pero los hombres en el mundo acordaron normas de convivencia que se deben respetar. Son las leyes, y los partidos políticos como la UCR tienen sus cuerpos orgánicos como en este caso la Honorable Convención Nacional, que dictó una revolución en el sentido de apoyar la necesidad de la reforma constitucional y esa norma los radicales la tenemos que cumplir por más imperfecta que sea. Caso contrario los diputados tenemos que renunciar a la banca que nos otorgó el partido. ¿O creen ustedes que Héctor Horacio Di Tullio hubiera sido diputado sin las siglas y el apoyo de la Unión Cívica Radical? ¿O cualquiera de nosotros?

Es necesario decirles a algunos de mis compañeros de bloque, que se acaba de emitir un comunicado de la Honorable Convención Nacional de la UCR recor-

ando la autoridad de sus decisiones orgánicas que invalida cualquier posición que contravenga lo dispuesto". Además es necesario recordar que la Convención dispuso instruir a los legisladores nacionales de la UCR para que voten positivamente el proyecto de ley que declara la necesidad de la reforma de la Constitución Nacional: "Los senadores y diputados del partido (artículo 29, C.O.) por el hecho de aceptar sus mandatos están obligados a ajustar su actuación al programa general del partido"... (artículo 30, C.O.). Como antecedente de tal resolución se tomó el documento firmado por todos y cada uno de los integrantes de nuestro bloque de diputados y senadores que afirma: "La UCR sostuvo y sostiene la necesidad de una reforma constitucional", (punto 2).

En cuanto a los condicionamientos que impusimos, como los dos tercios de las Cámaras para la sanción de la ley declaratoria de la reforma, la derogación del plebiscito y la anulación del mal proyecto que se aprobara en el Senado configuran el cumplimiento de nuestras exigencias.

En cuanto al concepto que alguno invoca, de la libertad de conciencia, es erróneo: la conciencia es el yo frente a los otros y en una organización humana y democrática, como la UCR, el yo personal sólo vale hasta formar la idea global. En el caso de nuestra Convención Nacional, lo personal no cuenta en la ley partidaria. En la UCR, primero está la idea, después el hombre.

Pero volviendo a la reforma, el proyecto presentado por Durafina y Vedia ponía en serio riesgo al país de ser aprobado.

Muchas críticas recibí cuando me expresé a favor de la reforma constitucional, algo que me enseñaron en el partido cuando ingresé, a los 14 años de edad, pegando carteles. Concurrí, señor presidente, a la Honorable Convención Nacional y dije lo que sentía, pidiendo a su vez autorización para votar por el sí, si se concretaba la reforma. No me quedé callado, pero tampoco me alcé en contra de la Convención. Ella era la que decía la última palabra. Pedí a la Convención Nacional que juzgara mi actitud. Pero además a los dos meses de jurar como diputado nacional puse mi renuncia al cargo que pude obtener gracias a la UCR,

a disposición de mi partido para que fuera presentada al presidente de la Honorable Cámara, cuando este cenenario núcleo considerara que traicionaba el mandato del pueblo, que en definitiva es traicionar a la UCR. Esto quedó en poder del entonces presidente del Comité Nacional, senador Mario Losada.

Desde algún sector se pretende dejar pegada con el gobierno a la UCR y esto es inadmisible, porque la UCR dejó claro en cada momento lo que es y representa el menemismo. Señalamos en todas las oportunidades que podemos, que nos está gobernando el conservadorismo entregador de los bienes de la Nación, como pasó con YPF, Gas del Estado, Agua y Energía, teléfonos, etcétera. Señalamos que este gobierno está usando las banderas populares del antiguo Justicialismo. Es ahí que los conservadores encontraron la veta en ese partido y están formando fila para afilarse. Son los mismos conservadores que nacionalizaron la deuda externa en 1982 y que hoy están a cargo de la economía del país, dando directivas del ajuste salvaje para pagarles a sus amigos del exterior, no importándoles si los jubilados se suicidan o hay muertos en Santiago del Estero. Son los responsables satánicos que hacen que la gente esté por las calles buscando algo que comer en los tachos de residuos. Son los mismos que no quieren que el pueblo se eduque. Son los mismos que no encontraron nada mejor para su política que al Partido Justicialista de raíces populares dirigidos hoy por un señor que quiere ser conde.

Señor presidente: una cosa es el gobierno nacional, y otra es la reforma constitucional, tan necesaria para la vida democrática de la República y para modificar las pautas de convivencia de todos los argentinos, oportunidad que no podemos dejar pasar. La Comisión de Acuerdos de la Unión Cívica Radical luchó y logró lo que muchas veces pedíamos: la seguridad jurídica.

Señor presidente: desde su fundación la UCR enfrentó a todos los regímenes autoritarios, ¿por qué no enfrentar a éste? ¿por qué no quebrarlo? ¿o no tenemos los radicales la suficiente capacidad como para hacerlo? Yo creo que sí, y lo vamos a hacer.

Si reflexionamos debemos tener un partido fuerte y unido, que no esté pensando solamente en el anti que tanto daño le hizo a la República en el pasado.

#### INSERCIÓN SOLICITADA POR EL SEÑOR DIPUTADO LOPEZ (A. II.)

Opinión del señor diputado acerca del proyecto de ley por el que se declara la necesidad de la reforma constitucional

Se trata hoy el proyecto quizá más trascendente que como diputado de la Nación Argentina tenga que votar, por sí o por no, en el lapso de ejercicio de esta representación que me ha dado el pueblo de la Nación.

La voluntad manifiesta del señor presidente de la Nación de obtener su reelección, manifestada desde las primeras instancias de su mandato, me colocó entre los que pese a su vocación reformista se oponían a una reforma constitucional cuyo principal objetivo fuera ha-

bilitar la reelección del presidente en ejercicio. Los distintos proyectos elaborados sobre el particular, en especial el que lograra sanción del Senado de la Nación, cuyo articulado fue el producto de un acuerdo tramoso con un senador no oficialista, dejaban tan en claro el objetivo señalado y los consideré tan perjudiciales para el pueblo argentino que no hice más que fortalecer mi oposición, siguiendo además los dictados de dos resoluciones de la Convención Nacional de mi partido y varios pronunciamientos del Comité Nacional y del bloque de diputados que integro, ampliamente difundidos.

Sin embargo hoy me veo compelido a tratar un proyecto declarativo de la necesidad de la reforma que se ha elaborado a partir de un brusco cambio en la opinión de la Convención de la UCR, no sólo por el escaso tiempo en que se produjo, sino fundamentalmente por lo diametralmente opuesto en cuanto a este tema fundamental: la reelección de Menem.

Yo creo, tengo el íntimo convencimiento, que un presidente que ha violado constantemente la Constitución, decretando la incautación de bienes de los argentinos como la que dispuso de los plazos fijos en el sistema financiero; que ha intervenido provincias por decreto estando en sesiones el Congreso de la Nación; que ha legislado por decreto que llama de necesidad y urgencia en forma superlativa, dictando más de 250 en cuatro años cuando en todo el período desde la organización nacional —1853 a 1989—, no se habían dictado más de dos decenas; que ha violentado el equilibrio de poderes avasallando las facultades del Congreso de la Nación y forzado la constitución de una Corte Suprema de Justicia adicta a la que sus ministros se han permitido dar instrucciones; que ha enviado tropas al exterior sin consentimiento del Parlamento; y que ha violentado los derechos y facultades de los Estados provinciales en reiteradas oportunidades y materias, no es merecedor de que se le otorgue la reelección.

Yo tengo el convencimiento de que este presidente no va a cambiar si consigue ser reelecto y de la misma forma que ha violentado la Constitución Nacional vigente volverá a violentar la que pueda sancionar la Convención Constituyente que esta ley habilitara a convocar.

Cuando fui electo diputado nacional recorrí mi provincia reclamando el voto de los entrerrianos manifestando que me opondría desde mi banca al proyecto hegemónico del presidente y a su reelección, y entonces formalicé un contrato tácito con el electorado en tal sentido que hoy me vería compelido a violentar. Es

por eso que he apelado ante el bloque de diputados nacionales de la UCR para que en consecuencia con lo que dispone el artículo 7º del mismo, para los casos extraordinarios, y no cabe duda de que la reforma constitucional lo es, y por razones fundadas las explicadas lo son, se me autorice a votar en disidencia este proyecto y la mesa de mi bloque lo ha consentido con el aval de los miembros presentes en las reuniones llevadas a cabo.

Por otra parte la eventual reelección posibilitaría la continuidad de las políticas a las que nos venimos oponiendo, entre ellas y fundamentalmente la política económica que empobrece las economías regionales y hunde a nuestro pueblo llevándolo a la desesperación y que ha dado como resultado ya una eclosión social en Santiago del Estero, todo ello con grave perjuicio a los intereses del país. Yo no estoy dispuesto a responsabilizarme por ello.

Me hubiese gustado poder acompañar un proyecto de reforma constitucional que no tuviese la objeción ética de permitir la reelección al presidente en ejercicio; inclusive varias de las instituciones y reformas que se han logrado a través del acuerdo entre el presidente de la Nación y de mi partido significan una notable mejora con respecto a las que había propuesto el proyecto original del Poder Ejecutivo y también del sancionado por el Senado, pero no puedo hacerlo en disidencia parcial porque este proyecto tiene una cláusula trampa, cual es su artículo 5º, que obliga a los convencionales constituyentes a votar conjuntamente, en bloque, de una sola vez, los temas acordados del artículo 2º, es decir que obliga a que juntamente con la reforma que permite elegir un senador por la minoría en cada distrito, a elegir intendente por voto directo a los porteños, a elegir presidente y senadores por voto directo del pueblo —lo que apoyo—, deba votarse juntamente con la reelección presidencial; y a esto no estoy dispuesto por estar convencido de que será perjudicial para el pueblo argentino.

25

#### INSERCIÓN SOLICITADA POR LA SEÑORA DIPUTADA PICCININI

Opinión de la señora diputada acerca del proyecto de ley por el que se declara la necesidad de la reforma constitucional

Abordar el tratamiento de la ley que declara la necesidad de la reforma de nuestra Constitución Nacional, debe ser tal vez uno de los más grandes desafíos para un legislador; por la trascendente decisión a tomarse, por los riesgos e incertidumbre que genera la habilitación del tratamiento en una convención reformadora, y finalmente por el resultado que se obtendrá al cabo de la finalización del trabajo de los diputados constituyentes.

Tengo la impresión de que, además del apresuramiento impreso al tratamiento del tema —tanto desde el gobierno como desde mi partido, la Unión Cívica Radical—, la cuestión ha dejado en claro que la metodología impuesta no es la más acertada para tan trascendente proyecto, y la decisión tomada por nuestra Convención Nacional, convalidando lo actuado anterior-

mente, así lo refleja. No obstante el hecho consumado, adelanto mi voto favorable al proyecto, no sin dejar de decir que las dudas en mis convicciones partidarias, y en cuanto a algunos temas vitales para una República que se dice federal, siguen intactas.

El proyecto de ley que tratamos prácticamente a libro cerrado constituye un obstáculo para el debate sereno y democrático de quienes somos los representantes del pueblo de la Nación. Así, nos vemos impedidos de enriquecerlo en algunos aspectos, y observamos también que temas como el régimen provincial, el municipal y el regional serán tratados libremente por la convención reformadora, por cuanto el pacto suscrito por el presidente Menem y el doctor Alfonsín, se limita a enumerarlos, al igual que el medio ambiente, el hábeas corpus y el amparo.

Entrando al tema de las provincias, municipios y regiones, vemos hoy que el sistema republicano de nuestro país se encuentra totalmente desvirtuado por

distintas causas como son la concentración de la riqueza nacional en el veinte por ciento del territorio nacional, que ha generado a su vez migraciones internas que constituyen lo que se denomina el conurbano bonaerense y la Capital Federal; un tercio de la población total viviendo en unos pocos kilómetros cuadrados, en condiciones muy difíciles, sin los servicios básicos de infraestructura necesarios para un desarrollo sano y armónico del ser humano, sin condiciones laborales dignas, para mencionar sólo algunos de los problemas; paralelamente, vemos en la Capital Federal a los sectores de más alto nivel de vida que representan en el conjunto de la población un ínfimo porcentaje, lo que ahonda aún más las desigualdades sociales y económicas.

Como contracara de la misma moneda tenemos nuestras provincias alejadas de la gran urbe, despobladas, con falta de industrias y servicios básicos, economías regionales desquiciadas, con altos costos de producción y escasas posibilidades de competir de igual a igual en otros mercados ante la falta de un proyecto concreto y sostenido de industrialización y desarrollo que permita aprovechar las enormes potencialidades de nuestros recursos y las manufacturas que pueden generarse. Todo ello en un marco de ahogo provocado por el centralismo y la dependencia económica, que se fue consolidando con el correr del tiempo, y frente a los desencuentros de los argentinos por gobiernos surgidos del voto, políticamente débiles, y dictaduras militares sangrientas.

El sistema actual ya no da para más, se encuentra agotado en todas sus expresiones. Y para no seguir siendo testigos de lo ocurrido en Santiago del Estero en días pasados —donde el pueblo enterró en vida a una dirigencia y un estilo políticos que no sirven a los intereses del pueblo, la protesta de La Rioja, la intranquilidad del Chaco y, en general, del Norte Argentino—, debemos cambiar. Debemos hacerlo con coraje, con responsabilidad, con seriedad y con ideas políticas fuertes, claras y democráticamente aplicables, para frenar el ajuste que cae con todo el rigor sobre los sectores más desposeídos, sin un marco de contención social y sin generar alternativas para un desarrollo en serio de las provincias y regiones económicas del país.

La relación entre las provincias y la Nación constituye a mi juicio el centro de la cuestión federal. Las facultades delegadas, no delegadas y concurrentes deben ser materia de estudio serio y profundo por los constituyentes; de ellos depende el futuro de las reglas de juego de la futura Nación Argentina; y desde esta banca exhorto a los convencionales a que tengan muy en cuenta la facultad de las provincias de crear sus propios impuestos y recaudarlos, coparticipando a los municipios equitativamente y respetando a su vez, la autonomía de estos en materia económica, financiera y de legislación comunal que debe comenzar por el dictado de su propia carta orgánica municipal.

La coparticipación federal de impuestos entre la Nación y las provincias debe respetar el libre juego de las partes para encontrar un equilibrio justo respecto de los recursos naturales renovables y no renovables de cada una de ellas, que sean reconocidos como tales, y que se compense justamente su explotación

en un marco que proteja al habitante; es decir, propongo un sistema absolutamente distinto al mal llamado pacto fiscal federal que el actual gobierno ha firmado con dieciséis provincias, y por el cual se centraliza aun más el poder político y económico, en desmedro de facultades que por derecho propio les corresponden a aquéllas y que por imperio de esa norma jurídica inconstitucional y arbitraria, la Nación se ha apropiado.

La expansión del gobierno federal en su infraestructura generó un crecimiento del gasto público general y los recursos que la Constitución le otorga ya no alcanzan para solventarlos. Así, en 1932 se creó el impuesto a los réditos —ley 11.682, de carácter directo— que hubiera correspondido a las provincias recaudar; de ahí en más la Nación se ha ido apropiando de las facultades constitucionales de las provincias recortándoles su competencia, y a través de las leyes de coparticipación impositiva se incrementaron los mecanismos cada vez más sofisticados de absorción de recursos provinciales, hasta prácticamente ahogarlas con el pacto fiscal propuesto por el actual gobierno, donde se esquila el manejo tributario. Ahora bien, pretender retrotraer la situación al estado anterior a 1932 es prácticamente imposible de materializar, razón por la cual la reforma de la Constitución debe contemplar los mecanismos necesarios para armonizar el manejo de los recursos tributarios, determinando con claridad las competencias entre las provincias, los municipios y el Estado federal, teniendo en cuenta la descentralización, la subsidiariedad y luego la asignación de los recursos. Esto implica modificar los artículos 49 y 67, inciso 2, de la Constitución Nacional con fórmulas posibles que podrían contemplar la indicación de los recursos que corresponden a cada orden gubernamental, similar al de la Constitución alemana o venezolana; y la modificación del concepto de impuestos directos e indirectos. A partir de ello se garantizan la coparticipación y los recursos provinciales.

Obviamente, esto implica garantizar la calidad de los servicios y la recepción automática. El texto de la Constitución debería especificar cuáles serían los impuestos coparticipables, así como también el derecho de las provincias a percibir indemnizaciones del Estado nacional por los efectos negativos que pudieran resultar de la aplicación de políticas nacionales.

En cuanto al regionalismo, él debe fundarse en cuestiones económicas y sociales entre provincias que armonicen sus intereses comunes, para lo cual serán las interlocutoras ante el gobierno federal. Los acuerdos podrían materializarse por ley del Congreso de la Nación. La Constitución debe permitir la creación de regiones con las finalidades expuestas.

No sólo con una nueva letra de la Constitución seremos una nación federal. No alcanza con ello. También hace falta imperiosamente que dejemos de ser federales en las provincias y unitarios en la nación. Sobran ejemplos en nuestra historia reciente. Erradicar los privilegios de cierta dirigencia política provincial de tipo feudal garantizando una real participación popular es tarea de todos, pero fundamentalmente de aquellos que detentan el poder y lo utilizan para lanzarse a la escena nacional;

aparecer en los diarios y canales de televisión, especulando con futuras candidaturas y puestos expectantes en el poder político central.

Asimismo, es necesario construir un poder democrático fuerte, capaz de contener al poder económico, nacional y extranjero, que concentra en muy pocas manos los resortes de la economía nacional en materia de transportes, hidrocarburos, rutas, servicios públicos, finanzas, seguros y comercio exterior; y muy pronto la jubilación de la inmensa mayoría de los argentinos, rodeando a la Casa de Gobierno como si fuera un juguete que los entretiene, manejando los muñequitos que se encuentran dentro de ella discrecionalmente.

Por eso no dejo de reivindicar la histórica iniciativa de trasladar la Capital de la República a Viedma que

fuera sancionada por este Congreso Nacional, y apuntaba a desconcentrar el poder político del económico y a afirmar la presencia política argentina en un territorio climáticamente hostil, prácticamente deshabitado y atentamente observado por extraños.

Esta temática es la que nos debe guiar en la convención reformadora, y desde nuestro partido, la Unión Cívica Radical, velaremos por su cumplimiento, acatando nuestro mandato histórico. Que no se confundan quienes sueñan con la reelección para detentar el poder por el poder mismo, en forma autoritaria, hegemónica, paternalista y frívola. Los recientes episodios en las provincias del Norte Argentino y en las cárceles de Buenos Aires, demuestran que, por encima de todo, hay un pueblo que cree en un país mejor, más igualitario, más justo y más solidario.

26

### INSERCIÓN SOLICITADA POR EL SEÑOR DIPUTADO D'AMBROSIO

Opinión del señor diputado acerca del proyecto de ley por el que se declara la necesidad de la reforma constitucional

#### Introducción

El debate sobre una eventual reforma de la Constitución Nacional debe necesariamente exceder el marco coyuntural en el que la misma se propone. En tal sentido siempre nos ha parecido de una particular superficialidad la afirmación de que el presente —o cualquier otro— no es tiempo oportuno para encarar esa tarea. En realidad y salvo escasísimas excepciones las cartas constitucionales de la mayoría de los países fueron elaboradas en tiempos de crisis y dificultades sin cuento. Claro ejemplo de ello es nuestra Constitución de 1853, la que entre sus muchos méritos encierra la férrea voluntad esperanzada sobre la que se irguieron sus autores para elaborar un texto que soñaba un país particularmente distinto del casi paupérrimo desierto que ellos hablaban.

Lo afirmado no empee a una justa valoración de las circunstancias del presente, no para sentar dogmáticas negativas a toda propuesta reformista, sino para analizar las condiciones, las intenciones y —en definitiva— las finalidades que llevan a los protagonistas del presente a procurar esa reforma. Ese análisis no servirá para determinar el momento histórico del cambio pero sí nos ubicará en los valores cualitativos del mismo.

En tal sentido constituye un hecho notorio que diversos sectores de la sociedad, particularmente en los partidos mayoritarios, han sostenido desde la reconstrucción democrática de 1983 la necesidad de encarar un cambio que actualice a los tiempos modernos el texto de nuestra Constitución. También resulta notorio que ese deseo, compartido en su orientación general, no siempre ha contado con una coincidencia similar en los presupuestos que orientaban el cambio y por ello la posibilidad concreta de encarar la reforma sufrió postergaciones de diverso origen.

Es evidente asimismo que desde hace un par de años, el actual Poder Ejecutivo nacional ha encarado con particular entusiasmo la posibilidad de concretar esa reforma, la que "gozaría" de una característica tan singular como notoria: la concreción de la reelección presidencial inmediata como elemento central e ineludible de dicha reforma, condición para la cual toda otra alternativa sería negociable.

Ese particular empeño en la búsqueda de una cláusula constitucional que permita la reelección inmediata fue asumiendo características particularmente obsesivas con el tiempo, características que se definieron —ya en forma ostensible— a partir del resultado electoral del 3 de octubre.

El resultado de tales comicios, importante sin duda para un gobierno que atraviesa el cuarto año de gestión, no alcanza empero — pese a la pretensión oficial señalada y reiterada en contrario— a determinar una clara manifestación de la sociedad en favor de la reforma, más aún cuando la posición de distintos sectores de la oposición, particularmente la de la UCR al menos hasta el 3 de octubre, seguían precisamente lo contrario para un texto constitucional de los calificados como "rígidos" y para cuya reforma, según la sana doctrina, resulta indispensable un alto grado de consenso traducido en mayorías especiales para las Cámaras que determinen la necesidad de la reforma.

Pero más allá de cualquier valoración sobre el significado del último resultado electoral, la ofensiva del gobierno se tornó tan notoria como aguda. Y lo que es peor: de actitudes de interpretación unívoca surgía asimismo la voluntad de concretar la reforma a cualquier costo. No son producto de la imaginación de quien esto señala los términos y las características de la renuncia con la que se alejara del poder el ex ministro del Interior Gustavo Beliz. No son producto de la imaginación de quien esto señala los términos y las características de la negociación llevada a cabo en el Senado de la Nación con el senador Bravo para obtener el apoyo de un voto decisivo en el recinto de la



camara alta. No son producto de la imaginación de quien esto señala la elaboración y puesta en marcha de la ley de reforma del proyecto de cuya autoría resulta responsable el diputado Durafina y Vedia —habitual socio intelectual de las aventuras legislativas del oficialismo— por el que se propiciaba una "interpretación" del artículo 30 de la Constitución, según la cual para la reforma de la misma sólo era necesario el aporte de los dos tercios de los miembros presentes de las Cámaras.

Como no resulta lógico pensar que se programen instrumentos legislativos por mera vanidad o prurito intelectual, no resulta descabellado imaginarse que tras ese proyecto se ocultaba el último impulso al que podía llevar la desesperación reeleccionista: la que hemos calificado como la trampa de la madrugada.

Todas esas acciones, aun las más desprolijas, constituyen la respuesta a la firmeza con que el bloque de diputados nacionales de la UCR había encarado una postura negativa a adherirse a los mecanismos de una reforma de objetivo exclusivo: la reelección. Avalada esa posición por pronunciamientos expresos del bloque, por resoluciones coincidentes de los organismos partidarios y por un marco de alianzas con sectores políticos con representación parlamentaria de particular firmeza, el camino al oficialismo le resultaba particularmente arduo y de muy dudosa conclusión.

Es en tales circunstancias, particularmente cuando los sectores oficialistas impulsan la aprobación de un dictamen favorable al proyecto Durafina, cuando en el seno de la UCR se visualiza el peligro al que podía llevar el avance de posiciones que recurrieran a cualquier medio para obtener la reforma y el consiguiente deterioro —por no decir definitivo enfrentamiento— de las relaciones políticas con peligro cierto de retorno a divisiones del pasado que sensatamente deben evitarse.

Se comparta o no esa visión, resulta indudable que debe reconocerse en la actualidad del actual presidente de la Unión Cívica Radical, de los correligionarios que han compartido su postura y de los organismos partidarios que la han avalado, que el motor que impulsara ese accionar —con los resultados conocidos— era la procura de caminos que consoliden la vía democrática.

Pero con la misma certeza que señalamos la circunstancia precedente, que nos parece vital para la salud futura de la principal fuerza de oposición y de la propia República, señalamos —y reclamamos idéntico respeto— para destacar que en nuestra opinión existían bases lo suficientemente sólidas como para resistir la tentación continuista y, además, que los remedios que se han procurado —sin duda que con la mejor buena voluntad —resultan no sólo insuficientes para la detención del proyecto hegemónico sino también inconvenientes, en la mayor parte de sus disposiciones, para el diseño del futuro institucional del país.

Por tales circunstancias y en ejercicio pleno de las responsabilidades que asumieramos ante la ciudadanía que nos otorgara la representación que ejercemos, no podemos hacer otra cosa que oponernos en forma total al proyecto en tratamiento. Aquí también no podemos dejar de lado una referencia al vínculo de confianza

y de credibilidad que debe imperar entre representantes y representados. Hace poco más de dos meses la Unión Cívica Radical a través de sus dirigentes más destacados y de pronunciamientos públicos de sus bloques legislativos y de sus organismos partidarios comprometió su defensa de la República contra un orden hegemónico; en nuestra modesta pero ineludible convicción tal compromiso no puede olvidarse.

#### Algunas reflexiones sobre ciertos contenidos acordados para la reforma constitucional

La propuesta de reforma de la Constitución Nacional que nos ocupa fijó como objetivos de la misma la reducción del período presidencial a cuatro años con reelección inmediata y la unificación de este mandato con los cargos legislativos. Ratifica, por lo tanto, la política reeleccionista que viene impulsando el actual Poder Ejecutivo desde hace por lo menos dos años. Así planteada, la cuestión forma parte de un proyecto político que lejos de alentar la deliberación serena y el consenso amplio acerca del diseño institucional más apto para el funcionamiento de nuestro sistema político, pone en descubierto un conflicto entre una concepción "mayoritaria" del gobierno y otra que pretende a un "modelo de mayor consenso".

Cuando este tipo de iniciativas reformistas carecen de una dirección clara para mejorar el diseño institucional y no se encuentran despojadas de la intencionalidad de establecer beneficiarios de coyuntura, no tienen por objeto la provisión responsable de acontecimientos futuros, sino que, por el contrario, obedecen a conflictos teñidos de una alta carga política. Debido a esto generan una gran desconfianza en la sociedad y entre algunos actores políticos, respecto a la autenticidad del reclamo reformista, empañando la formación del consenso requerido y anunciando futuras disformidades.

Las prácticas institucionales de gobierno, el particular estilo presidencial, la interpretación amplísima de las facultades del presidente y el recurso a mecanismos parainstitucionales no previstos en la Constitución, han sido puestos de manifiesto por el actual gobierno. Han demostrado en el pasado reciente que el actual Poder Ejecutivo posee una intención de establecer un régimen institucional excluyente, hegemónico y generoso en intentos de controlar, contener y arrinconar a la oposición. No es posible, en este contexto, esperar de este régimen otro tipo de reformas que no se orienten hacia una mayor concentración del poder.

La Constitución Nacional, el "código político más armoniosamente concertado" es, en efecto, un pacto político que como tal requiere del más amplio consenso de parte de los actores sociales, que no querrán que sus múltiples intereses queden en manos de un solo decisor con amplias atribuciones.

El actual Poder Ejecutivo expresa un ejercicio deliberado del gobierno con tendencia a la dominación, por vía de exclusión de las minorías e intento de aumentar la concentración del poder de la institución presidencial. Por ello no somos partidarios de otorgarle la posibilidad de la reelección limitada con acortamiento del mandato. Además, la reforma propuesta —al contrario de lo que se argumenta como fundamento central

a su favor— otorga facultades más fuertes al presidente que, lejos de "morigerar el fuerte presidencialismo", acentúa, a nuestro juicio, el carácter de "presidencialismo fortísimo", "hiperpresidencialismo" o "presidencialismo autoritario" con que algunos comentadores designan al sistema.

En efecto, aunque se invoca la necesidad de reformar ciertos males del presidencialismo argentino —algunos de los cuales podrían resolverse sin necesidad de una reforma constitucional—, mediante una atenuación de las facultades presidenciales, a juzgar por los contenidos reformistas propuestos, el proyecto bien podría invocar fundamentos contrarios a los expresados.

El primero de los argumentos invocados refiere "al escaso poder presidencial para ejecutar políticas". Pareciera que, cuando se proponen la unificación de todos los mandatos eliminando las renovaciones parciales de los cuerpos deliberativos, la inclusión de la facultad presidencial de dictar decretos de necesidad y urgencia y la de vetar parcialmente las sanciones legislativas del Congreso, el proyecto bien podría fundarse en que "el poder que posee el presidente no es suficiente para satisfacer las expectativas de su programa de gobierno, por lo que reclama más prerrogativas". De hecho en cambio, todos sabemos que el diseño constitucional vigente no le otorga pocas.

En el esquema de presidencialismo puro de la Argentina casi ninguna disposición constitucional —como no sea la que determina las facultades del Congreso, precisamente, en materia de legislación— apunta a descentralizar o despersonalizar el ejercicio de la función presidencial. Los procesos de decisión y la formulación de las políticas nacionales en nuestro país se originan, esencialmente, en el Poder Ejecutivo. La práctica y la historia institucional indican que el Congreso, sobre todo en las últimas cuatro décadas, ha terminado actuando como mero "legitimador" de estas políticas.

Otro argumento en que parece fundarse en realidad el proyecto de reforma, estaría dado por una suerte de "inflexibilidad frente a la crisis" que inhibiría al Poder Ejecutivo de las facultades necesarias y que llevaría a reconocerle otras más amplias al presidente. Nada más alejado de la realidad; la experiencia reciente, al contrario, exhibe un alto grado de flexibilidad en la relación presidente-Congreso en situaciones de crisis. El primero, resulta notorio, obtuvo del segundo respuestas legislativas rápidas —incluso de parte de la oposición— en materia económica para la emergencia por lo que no puede hablarse seriamente de tal "inflexibilidad".

La difícil relación Ejecutivo-Legislativo tiene que ver con la visión que cada poder tiene de sí mismo y la visión que de él tiene el otro poder. El principio constitucional de independencia de los poderes constituye una garantía democrática frente a los riesgos autoritarios que entraña la concentración de poder. Todo cambio en la normativa constitucional debería tender hacia una situación de mutua cooperación que alentara mejores predisposiciones que las registradas en tiempos recientes de parte de los ministros respecto del Congreso y el acuerdo de los partidos políticos en políticas consensuadas que permitan proyectos ciertamente reali-

zables. Aunque resulte difícil impedir desde el plano normativo que se den a veces situaciones de hostilidad, obstruccionismo o extorsión, el peligro de relaciones de interpodere que excepcionalmente adquieran características no es suficiente fundamento para acrecentar las facultades presidenciales, particularmente en materia legislativa, disminuyendo correlativamente los poderes que actualmente están constitucionalmente en manos del Congreso.

Es claro que los defectos más notables del diseño institucional se encuentran en la excesiva centralidad de la figura presidencial. Las propuestas que, al contrario de la que es materia de tratamiento, apuntan a establecer un modelo de gestión más colegiado y desconcentrado sugieren recobrar el espíritu de las normas del texto constitucional. El actual Poder Ejecutivo no ha dado, precisamente, señales anteriores al intento reformista que lo obsesiona, de modificar su actitud o traer lucir siquiera creencias republicanas en el funcionamiento del sistema con un Ejecutivo más responsable ante el Congreso.

Centraremos nuestra crítica en cuatro cuestiones que el actual proyecto de reforma constitucional incluye, y que, a nuestro entender, aumentan desmesuradamente las facultades y poderes de que dispone el presidente: Acortamiento del mandato y reelección limitada.

En nuestro país, el impedimento de la reelección inmediata, establecido por los constituyentes de 1853, se vincula a la poco feliz experiencia del gobierno de Juan Manuel de Rosas, de modo tal que dicha disposición tuvo, desde el inicio, el carácter de una medida precautoria contra el ejercicio absoluto del poder. Recordando sin embargo, la necesidad de recoger la realidad sociológica de los fuertes liderazgos personalizados, Alberdi concibió una institución fuerte: la presidencia. A ese presidente le fueron reconocidos poderes y facultades enormes a tal punto de considerárselo, según la frase atribuida a Bolívar y citada por Alberdi, un "monarca con el nombre de presidente". Pero la primera limitación al poder presidencial fue, precisamente, la prohibición de reelección inmediata de modo que ese "monarca republicano" parecería un monarca —por sus enormes poderes— pero sólo por seis años. La otra gran limitación estaba dada por la sumisión de ese "monarca" a la ley —incluida la propia Constitución— en cuyo marco y sólo en él puede ejercer sus amplias atribuciones.

La reforma constitucional de 1949 establecía una cláusula autorizando la reelección del presidente *ad-vitam*. Esa reforma fue controvertida, ya que ostensiblemente tenía un beneficiario particular. Por otra parte, varios de los cambios implementados, a la vez que fortalecían las atribuciones de la presidencia limitaban la injerencia y control que los "espacios alternativos de poder" (especialmente el Congreso) podrían tener en el juego institucional respecto de la acentuada centralidad presidencial en el sistema político. En la práctica, este cercenamiento de las atribuciones de control, fiscalización y participación en el proceso de decisión juntamente con la cláusula de reelección llevaron al conjunto de los partidos que no estaban en el gobierno a desconocer la legitimidad del nuevo texto constitucional.

Reimplantada la Constitución de 1853-60, tras la caída del presidente Perón, la enmienda de 1972, obra de la fallida transición de 1971-1973, modificó por decreto del gobierno militar el régimen presidencial, reduciendo el período de mandato del primer magistrado de seis a cuatro años, con reelección inmediata por una sola vez, unificando ese mandato con el de los diputados y senadores.

El actual proyecto de reforma, en el punto B) de su "Núcleo de coincidencias básicas" inserto en el artículo 2º del proyecto de ley que declara la necesidad de la reforma y fija sus contenidos, propone:

B. Reducción del mandato de presidente y vicepresidente de la Nación a cuatro años con reelección inmediata por un solo período, considerando el actual mandato presidencial como un primer período.

—Para lograr estos objetivos se aconseja la reforma del actual artículo 77 de la Constitución Nacional.

La posibilidad de reelección inmediata produce inevitablemente el temor por el ejercicio de un poder arbitrario de parte del Poder Ejecutivo. En el contexto de la práctica institucional exhibida por el actual gobierno ese temor no aparece como infundado. Pensar en una repetición de prácticas institucionales de exclusión y en un nuevo proyecto hegemónico no es injustificado.

La reelección en períodos sucesivos, aun cuando se reduzca el mandato, conlleva el peligro de acentuar la concentración del poder en el presidente, al crear la expectativa de su permanencia en el cargo. Su actual ausencia facilita el funcionamiento de contrapesos dentro y fuera del partido de gobierno. Los partidos políticos, seguramente en estado de crisis respecto de muchas de sus funciones, han mostrado, sin embargo, un aceptable grado de aptitud para cumplir con una de sus funciones primordiales: la de selectores de candidatos, especialmente para la elección presidencial. Los procesos de selección intrapartidarios de 1982-83 y de 1989 así lo demuestran. La dualidad presidente-candidato a presidente permite el empleo de vastísimos recursos de poder estatal que pueden mediatizar peligrosamente la libre expresión del electorado. Estas circunstancias se agravan notoriamente si la validez de la reelección inmediata incluye al actual presidente, ya que personaliza fuertemente la política argentina —más de lo que ya se encuentra— y también personaliza la decisión de reformar la Constitución Nacional, que debe trascender consideraciones coyunturales, al establecer un beneficiario inmediato.

En la historia institucional argentina los desacuerdos han llevado con frecuencia al presidente a pedir o, lo que es peor, a tomar sin permiso, mayores poderes en desmedro del Congreso. Desde la década de 1940 el Congreso ha decaído en su poder con relación al Ejecutivo a partir del ejercicio de ciertas prerrogativas presidenciales que se han basado en "zonas grises" de la normativa constitucional. Tales los casos —entre muchos otros— de las prácticas parainstitucionales de los de-

cretos de "necesidad y urgencia" y del "veto parcial". Es decir que, aún más grave que una de estas reformas aisladas, es la combinación entre ellas, en términos del impacto que pueden producir en el sistema político en atención a la cultura política de fuertes liderazgos y la inercia tendencial de acrecentamiento del poder presidencial. En este marco, la unificación de los mandatos puede presentar el peor de los efectos, que parece no haber sido suficientemente meritulado al proponer esta reforma.

#### Unificación de mandatos: "gobierno de Legislatura"

El "gobierno de Legislatura" —así llamado no porque la que gobierna sea la Legislatura, sino porque "el gobierno dura lo que una Legislatura"— implica, sobre todo en un sistema presidencialista en que la elección tiene un fuerte efecto de "arrastré" sobre las otras categorías electorales y en un contexto de alta disciplina parlamentaria de partido, que el presidente gobernará con mayoría en ambas Cámaras y tendrá consiguientemente una mayor capacidad de decisión, mayor margen de acción, segura sanción para sus iniciativas. En suma, mayor centralidad institucional para gobernar de la que ya tiene en el actual sistema.

Además del ya citado punto B), el actual proyecto de reforma, en el punto D) de su "Núcleo de coincidencias básicas" inserto en el artículo 2º del proyecto de ley que declara la necesidad de la reforma y fija sus contenidos, propone:

D. Elección directa de tres senadores, dos por la mayoría y uno por la primera minoría, por cada provincia y por la ciudad de Buenos Aires, y la reducción de los mandatos de quienes resulten electos.

a) Fijar el mandato de los senadores en cuatro años.

—Para llevar a cabo lo arriba enunciado se aconseja la reforma de los artículos 46 y 48 de la Constitución Nacional;

b) Una cláusula transitoria atenderá las necesidades resultantes de:

1. El respeto de los mandatos existentes.

2. La transformación de un sistema de elección indirecta de un senador por vez en uno de elección directa de tres senadores a la vez con representación de la primera minoría.

3. La 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 un tercer senador, cuidando que las designaciones, consideradas en su totalidad, otorguen representación a la primera minoría de la Legislatura o del cuerpo electoral, según sea el caso".

Por otra parte, el proyecto, en el artículo 3º, que habilita al debate de la Convención Constitu-

yente otros puntos a reformar, en el punto N), incluye:

N. Implementar la posibilidad de unificar la iniciación de todos los mandatos electivos en una misma fecha.

—Por habilitación de una cláusula transitoria de la Constitución Nacional.

La combinación en el proyecto de reforma del acortamiento del mandato con reelección limitada y el "gobierno de Legislatura" llama la atención, máxime cuando aparecen junto a otras iniciativas que aumentan las prerrogativas presidenciales, sin el correlato de un satisfactorio control por parte del Congreso.

Lo llamativo en este tipo de propuestas de reforma es que sólo pueden basarse en una visión "mayoritaria" de la representación. Esta búsqueda de instituciones "más eficaces" desde el punto de vista de las decisiones que den respuesta y que respeten la voluntad mayoritaria, obviamente privilegian una supuesta eficacia "ínsita en el Poder Ejecutivo" que el Legislativo no tendría. Tal visión reconoce un sustrato argumental por el que en la Presidencia reside, además, "genuinamente" la soberanía popular. Minimización ésta del rol institucional que compete al Congreso y que alcanza a los partidos de la oposición.

Esta visión se contraponen a la propia función del Congreso, como estructura de representación política, y a la relación que el electorado debe tener con los legisladores en virtud de la función representativa que el Legislativo ejerce. En efecto, el cuerpo electoral —el pueblo— tiene en el órgano legislativo el centro del poder democrático donde se encuentran y combinan intereses, ideas y voluntades distintas —sobre todo distintas precisamente a la de la mayoría— y donde se encuentra el único ámbito de poder de la oposición. A mayor poder del Congreso, mayor control, mayor garantía y mayor responsabilidad.

Es cierto que uno de los problemas con los que se enfrenta el régimen presidencialista, es el hecho de la eventual quiebra de la coincidencia entre mayoría presidencial y parlamentaria con alta disciplina de bloque, de donde puede surgir un gobierno signado por una política de fuerte confrontación, y antagonismos cuyos contendientes principales —la minoría presidencial y la mayoría opositora en el Congreso— perciben que sus respectivos intereses electorales se ven más favorecidos por el fracaso de la expresión antagónica, debilitándose de este modo los incentivos para el consenso y la cooperación. La adopción de un "gobierno de Legislatura" tendría por objeto resolver este problema. La idea es hacer coincidir las elecciones del presidente de la República con las elecciones congresionales a fin de lograr que las mayorías gubernamental y congresional sean congruentes, evitando el bloqueo parlamentario y el estancamiento decisorio.

Pero en el otro extremo del continuo —aunque a no mucha distancia— aparece el peligro de que el carácter monocolor de la institución "Presidencia" vea excesivamente reforzados sus formidables poderes por una ma-

yoría congresional casi segura, presentando la tentación de silenciar y arrinconar a las minorías, excluidas de este modo de los "espacios alternativos de poder".

Algunos países latinoamericanos han intentado aplicar esta medida, sin embargo, los casos boliviano y ecuatoriano constituyen un ejemplo del fracaso de dicho intento. En la Argentina, la reforma constitucional de 1949, por la cual caducaron los mandatos anteriores, permitió que el justicialismo hiciera uso de este recurso por partida doble, ya que en 1951, junto con la reelección del presidente, se votó nuevamente por todos los miembros del Poder Legislativo. Del mismo modo, la enmienda de 1972, al igual que el presente proyecto de reforma constitucional, buscó plasmar esta tendencia, al proponer un gobierno presidencial renovable cada cuatro años con unificación de los mandatos legislativos.

Que el mandato presidencial sea coincidente o no con los mandatos legislativos y que haya o no renovaciones parciales de estos últimos tiene importancia para determinar la "escala de participación" que el sistema político permite a los ciudadanos; esto es, cuántas oportunidades tienen éstos de votar. Tienen que ver con la frecuencia con que se convoquen elecciones, sobre todo a la primera Cámara —cámara de representación popular— y a otros cargos a nivel nacional (miembros de la segunda Cámara en los bicameralismos, gobernadores y legisladores estatales en los federalismos y presidente en su caso).

Nuestra Constitución actual contiene lo que propiamente puede ser llamado un "diseño institucional" en el plano temporal de mandatos variados y renovaciones no necesariamente coincidentes, que genera lo que algunos autores llaman un "síndrome de frecuente y variada oportunidad de voto". Pero este problema puede alcanzar solución a través de reformas electorales (simplificando las mismas, acortando su duración, etcétera).

El mandato coincidente entre Ejecutivo y Legislativo (renovación total de las Cámaras), en cambio, lleva a que:

a) El Ejecutivo electo cuente previsiblemente con una mayoría favorable en el Legislativo que le permita llevar a cabo el programa de gobierno sin necesidad de buscar el consenso con la oposición;

b) Una escala de participación electoral más espaciada y, por ende, un "síndrome de menor participación popular"; y

c) Anula la posibilidad de "castigar" electoralmente una mala administración de manera anticipada (en oportunidad de una renovación parcial del Legislativo), y con una consecuencia todavía mayor para el Ejecutivo: no tendrá una nueva oportunidad de rectificar políticas —ni siquiera con la mayoría legislativa adversa— aumentando así las posibilidades de crisis de gobernabilidad.

Pero el mandato no coincidente entre el del presidente y el de los legisladores (especialmente si la renovación de éstos es escalonada) probablemente tiene como efectos previsibles:

a) Que un nuevo Ejecutivo electo no refleje en el Legislativo la mayoría obtenida y el consenso logrado,

que esta mitigación de su mayoría parlamentaria puede tener consecuencias positivas, pues estará mecánicamente predispuesto —obligado— a buscar un más amplio consenso con el Legislativo y, por ende, con la oposición;

b) Ofrece la posibilidad a los votantes de "castigar" electoralmente una mala administración de manera anticipada (en oportunidad de una renovación parcial del Legislativo no coincidente con la elección del Ejecutivo) con un efecto menor para el Ejecutivo (que tendría una nueva oportunidad, aunque ahora probablemente con la mayoría legislativa adversa); y

c) Establece una escala de participación popular electoral frecuente y variada.

La adopción de esta propuesta de reforma tendería como resultado una disminución de la autonomía del Congreso. Es altamente probable teniendo en cuenta nuestra historia —signada por numerosas cortes institucionales y reaperturas democráticas con actos electorales "omnicomprensivos"— que el efecto "arrastre" de la elección presidencial produzca un Poder Legislativo subordinado al liderazgo del Presidente. Evidentemente, ello se traducirá en una disminución de las facultades de control del Congreso sobre la Presidencia, lo que sumado a la declinación de sus atribuciones legislativas, resultante de las medidas propuestas por el presente proyecto de reforma constitucional, significará una pérdida importante del sistema de controles y equilibrios.

La unificación de los mandatos de ambos poderes, juntamente con la posible eliminación de las renovaciones legislativas parciales no intenta otra cosa que aumentar la posibilidad del Presidente de resolver —unilateralmente— las crisis que se planteen en su gestión de gobierno, puesto que, por otra parte, el diseño funcional presentado para el jefe de gabinete no lo expone como el "principal detentador del poder" en el modelo propuesto, sino más bien con una "debilidad congénita" que no asegura que la crisis de gobierno se detenga en el voto de censura hacia él dirigido. No parecen estos los instrumentos correctos y debería analizarse el precio que traerá aparejado esta reforma.

Pero el punto que parece verdaderamente esencial y controvertido es el del manejo de los tiempos políticos e institucionales. La propuesta presenta un esquema de reforma que tendería a aumentar la gobernabilidad, buscando otorgar mayorías propias y estables en el Congreso a un Presidente que puede ser reelecto. El cuadro de funcionamiento institucional que prevé la Constitución de 1853 con renovaciones escalonadas busca una combinación de esferas de poder que inclina (o, cuando menos, debería hacerlo) hacia la búsqueda del consenso, a un sistema de contrapesos distribuido diacrónicamente. Las elecciones intermedias permiten que un gobierno pueda ser apoyado o rechazado en parte sin que esto tenga una influencia negativa directa sobre el sistema. La uniformidad no sólo determina la imposibilidad de "ajustes" periódicos, sino que también tendrá serias consecuencias sobre la legitimidad democrática. No hay que olvidar que los "gobiernos de legislatura" en un caso que aparece como medianamente exitoso como es el uruguayo, se apoyan en una

débil disciplina interna de los partidos, por lo que, en estos casos, la construcción de mayorías legislativas para el Ejecutivo implica necesariamente la negociación en el Legislativo.

En nuestro país, la unificación de mandatos tenderá a abrir las puertas a gobiernos autocráticos donde un presidente cuenta con el manejo de todos los recursos del poder institucional, apoyado en una mayoría propia estable, que lo colocará demasiado cerca de la tentación de caer en el autoritarismo liso y llano.

También aumentará la tensión y polarización en las elecciones donde se decidirán "ganadores y perdedores totales".

El tema de la reelección unido a estos aspectos provoca conclusiones similares. Si bien el principio de no reelección directa del presidente pone una barrera al ejercicio del poder político acumulado en el tiempo por un líder exitoso, impide el posible surgimiento de un poder autoritario del Presidente que busca permanecer en el poder. Por otro lado, en este proyecto el "poder político acumulado", en caso de darse la alternancia, no sólo se perdería sino que podría ser directamente "destruido" ante la falta de mecanismos que tiendan a la búsqueda de consenso. Si se eliminan los incentivos para el establecimiento de mecanismos de diálogo, esta reforma que dice intentar favorecer a la eficiencia de las decisiones puede, por el contrario, entorpecerla y corre el riesgo de tener consecuencias similares en cuanto a su impacto negativo sobre la división de poderes y la relación entre gobierno y oposición. La tendencia a confundir la representación de un sector político con la representación "del pueblo" suele ser una característica de nuestros gobiernos según lo indica nuestra historia institucional.

Con las mayorías legislativas "congeladas", el Congreso perderá definitivamente su función de ámbito de consenso y deliberación para ser un mero órgano de aprobación de políticas oficiales o, en el hipotético caso de que la oposición sea la que tenga el control de la Cámaras (caso que, dadas las condiciones históricas y la capacidad de "arrastre" que la elección presidencial tiene sobre las demás, parece lejano), lo más probable sería que se plantee una situación de férreo bloqueo mutuo donde los decretos y vetos serían instrumentos no secundarios sino eminentemente principales en la construcción del poder presidencial. De esta manera se establecerá una dinámica que puede derivar, o en una exclusión total del proceso de toma de decisiones de los derrotados en las elecciones —aumentando la confusión entre régimen y gobierno—, o en un incremento al máximo de la conflictividad política.

#### Decretos de necesidad y urgencia

La facultad de emitir decretos de necesidad y urgencia, en tanto reglamentos dictados por el Presidente sobre materias propias de competencia legislativa, cuando una urgencia súbita exige emitir normas que el Congreso no ha dictado, no había sido reconocida expresamente por la Constitución de 1853-60. No obstante ello, un sector de la doctrina —en la que se apoya el presente proyecto de reforma— considera

adecuado otorgar a esta atribución un rango constitucional, ya que ello no significaría más que convalidar una práctica de actual, aunque dudosa legalidad.

Respecto de los decretos de necesidad y urgencia hay dos corrientes doctrinarias:

Los argumentos de los administrativistas son:

1. La Constitución no los prohíbe expresamente, se fundamenta en la potestad que le da en caso de estado de sitio.

2. Lentitud del Congreso para tomar decisiones.

3. El Congreso está fragmentado por los partidos.

4. Inexistencia de capacidad técnica en el Poder Legislativo.

Los argumentos de los constitucionalistas son:

1. Respeto a la división de los poderes.

2. Otorga al Poder Ejecutivo facultades del Poder Legislativo.

3. Peligra la libertad sin la división entre Poder Ejecutivo y Poder Legislativo.

4. Facultad de legislar exclusiva del Poder Legislativo.

5. En un sistema presidencialista no pueden aplicarse normas de un sistema parlamentario.

En la medida en que, en el actual período presidencial, resulta notorio el abuso del Ejecutivo en la invocación excesiva de la "necesidad" y "urgencia" en que ha incurrido, así como su permanente intromisión en facultades que son propias del Legislativo, la práctica de legislar por decreto se torna como altamente inconveniente para ser introducida en la Constitución. Es preferible que el gobernante tome conciencia de que está haciendo algo que excede el marco funcional de sus atribuciones, propendiendo así al autocontrol —efecto inhibitorio—, y no al abuso del poder que generaría un Congreso mucho más espectador que actor en la creación de normas jurídicas.

La experiencia de nuestro país en los últimos años demuestra, por otra parte que ha existido un uso y abuso de este poder reclamado por parte del Ejecutivo. Sobre un total de 244 decretos emitidos (para el período 1989-1992), el 41 % de los mismos no fue reconocido como de necesidad y urgencia, y de un total de 84 % de casos en que se dio aviso al Congreso, sólo el 4 % de ellos fue ratificado por el Poder Legislativo a través de leyes. Asimismo, no sólo los decretos emitidos abarcan gran variedad de materias, sino que también varios de ellos pueden ser considerados como "mega-decretos" a través de los cuales se procedió a la modificación de un importante número de leyes. El análisis de los datos expuestos nos indica que, si por medio de la utilización frecuente de una medida que se considera de carácter extraordinario, han sido allanadas facultades exclusivas del Poder Legislativo; un reconocimiento constitucional de la facultad presidencial de emitir decretos de necesidad y urgencia acarrearía consigo una notoria disminución de las atribuciones legislativas del Congreso.

El actual proyecto de reforma, en el punto G) de su "Núcleo de coincidencias básicas" inserto en el ar-

tículo segundo del proyecto de ley que declara la necesidad de la reforma y fija sus contenidos, propone:

G. Regulación de la facultad presidencial de dictar reglamentos de necesidad y urgencia y procedimientos para agilización del trámite de discusión y sanción de las leyes.

a) Decretos de necesidad y urgencia.

El Poder Ejecutivo no podrá en ningún caso, bajo pena de nulidad absoluta e insanable, emitir disposiciones de carácter legislativo que regulen materia penal, tributaria, electoral o el régimen de los partidos políticos.

Cuando circunstancias excepcionales hicieren imposible seguir los trámites ordinarios previstos por esta Constitución, el ejercicio de atribuciones propias del Congreso por razones de necesidad y urgencia será decidido en acuerdo general de ministros, con el refrendo del jefe de gabinete y los restantes ministros.

El jefe de gabinete, personalmente y dentro de los diez (10) días de su sanción, someterá la medida a consideración de una comisión bicameral permanente, cuya composición deberá respetar las proporciones de las minorías.

—Por agregado del inciso 23 al artículo de la Constitución Nacional.

De modo que esta reforma puntual pasaría por dotar al presidente de un margen constitucional de manobra ampliado a través de la incorporación de estos procedimientos.

En la actualidad, dada la división de poderes que implica el presidencialismo, no se justifica aceptar la vigencia de un proceso de decisiones para la formación y sanción de las leyes que excluya —violando el espíritu de lo dispuesto en los artículos 60, 71 y 72 de nuestra Constitución— al Legislativo en el momento culminante de ese proceso. De poco serviría mantener el sistema bicameral y las facultades legislativas del Congreso, así como el procedimiento, aunque ahora acordado, de sanción de las leyes, si en ciertas instancias no definidas —por lo que la determinación quedará nuevamente en cabeza del Ejecutivo— de "necesidad" y "urgencia" se pueden reunir esos poderes por voluntad de uno de ellos. Más aún, en el caso de que dichos artículos fueran reformados en el sentido propuesto por las medidas tendientes a agilizar la labor parlamentaria, gran parte del sustento justificador de esta doctrina debería ser dejado de lado.

Por otra parte, la lógica de la representación que alienta a todo sistema democrático, nos lleva a afirmar que, aun cuando también consideramos inadecuada la reforma propuesta a la consideración de la Convención Constituyente de otorgar facultades legislativas a las comisiones, las decisiones del Congreso emanadas conforme al procedimiento establecido por dicha medida, tendrán un mayor grado de representatividad y legitimidad que las derivadas de una decisión unilateral del Poder Ejecutivo.



En el caso que se implementara esta reforma, no sólo debería derogarse el artículo 24 de la Constitución, según el cual "El Congreso promoverá la legislación en todos sus ramos...", sino también el artículo 29 que, en forma terminante, establece la separación entre los órganos Legislativo y Ejecutivo como garantía de los derechos y libertades de todos los habitantes de la Nación, bajo la fórmula: "El Congreso no puede conceder al Ejecutivo nacional, ni las Legislaturas provinciales a los gobiernos de provincia, facultades extraordinarias ni la suma del poder público, ni otorgarles sumisiones ni supremacías por las que la vida, el honor o las fortunas de los argentinos queden a merced de gobiernos o persona alguna".

Los decretos de necesidad y urgencia funcionan bajo la excusa de la búsqueda de mayor eficiencia y gobernabilidad. Pero en esencia, esta forma decisonal se opone a la división de poderes que presenta la Constitución, aumentando la concentración de poder y debilitando el sistema de negociación.

Por otra parte, asegurarle rango constitucional sin definir los términos, significa lisa y llanamente alentar la subjetividad del Ejecutivo en la determinación de qué es "necesidad" y qué es "urgencia".

#### Veto parcial

El caso del parcial es similar al de los decretos de necesidad y urgencia. La idea general del veto es que haya una búsqueda de consenso entre poderes, sin que ninguno pueda en el proceso legislativo imponer su voluntad fácilmente. El "veto suspensivo parcial", una figura que no existe constitucionalmente en los Estados Unidos (por lo que no es un mal que le copiamos) permite al presidente mejorar o eliminar aspectos de un proyecto de ley sancionado, que debería entonces retornar al Congreso. Pero el veto parcial ha significado de hecho que se llegue a algo que parecería estar reñido con el concepto democrático buscado: una promulgación de una ley diferente a la votada por el Congreso por voluntad exclusiva del Ejecutivo.

En nuestro país, la Constitución de 1949 otorgó expresamente al presidente la facultad de vetar una parte de una ley y de promulgar la otra —facultad que se tradujo en un aumento considerable del número de leyes vetadas—. Hasta esa fecha, el veto parcial había sido una práctica de dudosa validez —restringida esencialmente a las leyes de presupuesto hasta 1946— y objetada por el Congreso. Revocada la Constitución de 1949 en 1958 el Congreso aceptó la práctica sin desafiarse, absolviendo tácitamente al presidente de cualquier irregularidad.

La Corte Suprema de Justicia también ha tenido oportunidad de pronunciarse sobre este tema en el caso "Colletta, Ciriaco c/Feve y Basset S.A. y otras". En dicha ocasión (1987), el tribunal invalidó la promulgación parcial de la ley 16.881 por considerar que el proyecto parcialmente objetado "constituye un todo inescindible, de modo que las normas no promulgadas no han podido separarse del texto total sin detrimento de la unidad de éste". Con base en ello, gran parte de la

doctrina ha entendido que, si la o las partes no vetadas pueden escindirse del articulado observado sin afectar la unidad del proyecto, la promulgación parcial no merece objeción constitucional.

No obstante, la aparente aceptación doctrinaria y la pasividad del Congreso con respecto al veto parcial, consideramos que la aceptación con rango constitucional de dicha medida contribuye a una pérdida de las facultades legislativas del Congreso y, por consiguiente, de su poder relativo frente al Poder Ejecutivo que no pueden ni deben aceptarse. Del mismo modo, es posible afirmar que resulta políticamente valioso que el Ejecutivo se vea obligado a someter nuevamente todo el proyecto de ley al Congreso y que no pueda excederse en sus facultades colegislativas.

El veto parcial —en realidad, la promulgación parcial de leyes— no sólo no debería incluirse, sino que debería prohibirse taxativamente en una Constitución reformada. Su empleo equivale a un dominio poco menos que absoluto del Poder Ejecutivo sobre el Legislativo y lesiona gravemente el principio republicano de la división de poderes. Esta limitación forma parte crucial del equilibrio de poderes; y el equilibrio de poderes de nuestro país no debe ser perjudicado a favor del Ejecutivo más de lo que lo está por el mismo texto constitucional y, sobre todo, por la práctica institucional.

Sin embargo, el actual proyecto de reforma, en el punto G), parágrafo d) de su "Núcleo de coincidencias básicas" inserto en el artículo segundo del proyecto de ley, propone:

#### d) Proyectos desechados parcialmente.

Los proyectos desechados parcialmente no podrán ser aprobados en la parte restante. Sin embargo, las partes no observadas sólo podrán ser promulgadas si constituyen porciones escindibles del texto primitivo, y su aprobación parcial no altera el espíritu ni la unidad del proyecto sancionado por el Congreso.

En este caso, será de aplicación el procedimiento previsto respecto de los decretos de necesidad y urgencia.

— Se postula la reforma del artículo 70 de la Constitución Nacional.

El veto parcial es una medida que aumenta claramente las atribuciones del Ejecutivo, en tanto éste tendría la capacidad de vetar una parte de la ley y promulgar la otra. Lo que probablemente sucederá es que se desnaturalice totalmente una ley que haya sancionado el Legislativo. La división de poderes procura que ninguno de éstos pueda imponer fácilmente su voluntad. El veto parcial modifica la legislación, pero ésta está reservada en última instancia al Congreso. Si fuera éste quien modificara o desarticulara una iniciativa del Ejecutivo, tal cosa no resultaría disfuncional porque el Congreso para eso fue creado: para legislar. El veto parcial prioriza en el proceso legislativo la opinión del Poder Ejecutivo, y lo único que hace es debilitar más y más al Congreso en el cumplimiento de sus funciones. También puede aumentar la irresponsabilidad de los par-



tidos y de los legisladores en potencializar las demandas populares, esperando que sea el Poder Ejecutivo quien veto y pague los costos políticos.

Por otra parte, está demostrado que, como otras reformas propuestas, la instauración del veto parcial promovería la mayor utilización del mismo.

La implementación del veto parcial tiene supuestamente por finalidad aumentar la eficiencia en las decisiones del Poder Ejecutivo: la decisión de vetar implica su voluntad de oponerse a la continuación de un proyecto de ley aprobado por el Congreso. En este sentido, el resultado del veto —y la promulgación— parcial es una ley diferente de la votada por el Congreso, debido a la exclusiva voluntad presidencial.

**Conclusiones:** consecuencias de las reformas propuestas sobre la división de poderes, la eficacia en las decisiones del gobierno y las relaciones entre éste y la oposición

En líneas generales, puede afirmarse que, de adoptarse la reforma propuesta, la misma tendría efectos notoriamente negativos sobre el sistema de división de poderes y las relaciones entre el gobierno y la oposición. Las medidas que hemos analizado no sólo tienden a disminuir las atribuciones del Congreso, desequilibrando la balanza del poder en favor del Presidente, sino que además implican un cercenamiento de los espacios institucionales de que dispone la oposición para manifestar su visión respecto de las políticas gubernamentales.

Si se propone incluir la reelección presidencial, y la unificación de los mandatos ("gobierno-Legislatura"), entonces la inclusión de los decretos de necesidad y urgencia y el veto parcial del Poder Ejecutivo nacional concurren en dirección a reforzar la hegemonía de la institución presidencial. Lo que no queda claro es si esas prácticas "parainstitucionales" son más legítimas ahora que antes de adoptarse la propuesta de reforma.

No pensamos que nadie crea que el Presidente argentino cuente con escaso poder para ejecutar políticas, —no sólo porque el Poder Legislativo y el Poder Judicial de hoy cooperan con él—, sino porque la Presidencia como institución de gobierno además de las importantes prerrogativas que le otorga la Constitución, ha venido adquiriendo facultades cada vez mayores, producto de la creciente complejidad de los asuntos de gobierno y de la cantidad de áreas y problemas que requieren necesariamente su intervención. Si a pesar de todo, el Presidente se siente con poco poder, tiene siempre la posibilidad de recurrir a la opinión pública para que lo respalde.

Con la reforma propuesta el principio de la división de poderes quedaría gravemente afectado. Suponiendo, como es probable, que el presidente utilice sus vastos recursos de poder para asegurar su reelección y que ésta arrastre un resultado favorable en diputados y senadores, tendremos:

1. Un Congreso mayoritariamente adicto al Presidente.

2. La posibilidad, por parte del Poder Ejecutivo, de eludir al Congreso en la etapa crítica del proceso

decisional, por medio de decretos de necesidad y urgencia cuyo control sería, en la práctica, difícil de ejercer.

3. La posibilidad, también en manos del Ejecutivo, de corregir la voluntad del Congreso, por medio del veto parcial.

En esas condiciones no puede hablarse de un Poder Legislativo independiente. La evaluación en conjunto de las reformas que se pretenden lleva a pensar que la única división que se dará entre los dos poderes será por muerte súbita del Legislativo.

La relación gobierno-oposición, por otra parte, tendería a complicarse necesariamente por ausencia de incentivos para la negociación y el consenso. Además quedaría consagrada, exaltada y reforzada la práctica confrontativa donde la Presidencia es el único premio de la competencia y, muy probablemente, se perdería la posibilidad de la alternancia interpartidaria, precisamente uno de los logros alcanzados en esta etapa.

Respecto de la supuesta mayor eficiencia del modelo propuesto, es oportuno ratificar que la eficiencia democrática es inseparable del consenso y del respeto por el pluralismo. Se podrá lograr un verdadero "financiamiento" en materia de rapidez e incluso de sabiduría técnica involucrada en las decisiones y, sin embargo, alcanzar el resultado del inmovilismo o el caos, si una importante proporción de la ciudadanía se considera excluida de la escena política. En términos de eficacia, el resultado de las reformas sería positivo desde la óptica de la Presidencia, dado el cúmulo de facultades que el proyecto pretende otorgar al Ejecutivo. Desde la perspectiva del Congreso, por el contrario, la situación no sería satisfactoria: si bien se produciría una dinamización de la actividad parlamentaria, la misma sería el resultado de una subordinación del Poder Legislativo a los tiempos de la Presidencia. En este sentido, vale la pena destacar que el equilibrio entre ambas ramas de gobierno depende, en gran medida, de la libre interacción de las diversas lógicas de funcionamiento que informan sus respectivas morfologías.

Seguramente se coincidirá en que hay que agilizar el funcionamiento del Congreso, pero no es debilitándolo y quitándole poder que se logrará este objetivo, sino realizando fielmente el papel para el que fuera creado.

Por último, resulta paradójico que se pretenda solucionar los problemas de funcionamiento del régimen presidencialista mediante un reforzamiento de la centralidad y las atribuciones de la Presidencia, potenciando al mismo tiempo, el aspecto más criticado de dicho tipo de régimen: el carácter mayoritario del juego político en el que el ganador "se lleva todos los premios".

Cabe destacar que esta centralización del poder en el Ejecutivo, lejos de fortalecer el sistema político y sus instituciones, tiende a debilitarlo, menguando la responsabilidad de los partidos políticos en la gestión de gobierno, debilitando el consenso y el pluralismo en la toma de decisiones y haciendo que todo el peso de la política gubernamental recaiga sobre la figura del Presidente, situación que —en períodos de crisis— pondría en evidencia su escasa flexibilidad. Un Poder

Ejecutivo con todas esas atribuciones será el centro obligado de atención, responsable de virtudes y defectos.

La actual instancia histórica deja abierto el cuestionamiento que provoca la tensión entre una idea bastante extendida de que la Constitución Nacional merece ser actualizada en algunos aspectos que hacen a sus im-

plementaciones operativas y, por otro, la posibilidad de que el consenso que se pretende haber alcanzado resulte en definitiva una muestra de la insuficiente pericia o habilidad de algunos sectores de la dirigencia política para arbitrar una reforma útil e intrínsecamente legítima y, sobre todo, para generar el debido consenso social con el que, necesariamente, debiera contar.

27

#### INSERCIÓN SOLICITADA POR LA SEÑORA DIPUTADA CARCA

**Opinión de la señora diputada acerca del proyecto de ley por el que se declara la necesidad de la reforma constitucional**

Durante la campaña electoral afirmé que desde mi banca representaría los anhelos y las necesidades de los sectores populares. Han querido las circunstancias que a poco de asumir la diputación ponga a prueba esta aseveración a través de un tema tan trascendente como es la reforma constitucional.

Se trae a debate la declaración de necesidad de la reforma, sobre la cual desde ya anticipo mi voto negativo. Estoy convencida de expresar las inquietudes de quienes intento representar cuando afirmo que la reforma constitucional no es hoy una prioridad.

Las necesidades básicas insatisfechas por la carencia de salarios y haberes jubilatorios dignos, la falta de empleo, de cobertura de salud, de educación eficiente, de posibilidades de acceso a la vivienda propia, etcétera, constituyen el núcleo de las preocupaciones populares, y en consecuencia el objeto de nuestras principales acciones.

En este contexto socioeconómico, dentro de un modelo de exclusión que en nuestro país significa marginalidad con sus secuelas, sostenido por una salvaje economía de mercado y un Estado desertor de sus obligaciones primarias, no puede pensarse una reforma constitucional.

Se suma a lo expresado la falta de condiciones mínimas de carácter político que hagan posible iniciar el camino de la reforma constitucional en comunión de ideas de las grandes mayorías populares, para que su resultado sea la expresión inequívoca de la voluntad del conjunto de la sociedad, tanto en su forma como en su contenido, y no el instrumento para la satisfacción de apetencias personales de dirigentes que, por importantes que sean, no pueden poner sus deseos por sobre las necesidades del pueblo.

La falta de independencia del Poder Judicial, manifestada en forma descarnada por una Corte Suprema de Justicia adocenada y complaciente con el Poder Ejecutivo (al punto de ser protagonista de uno de los mayores escándalos de su historia por la sustracción de una sentencia contraria al Estado), ha llevado a la misma al mayor descrédito de que se tenga memoria. No existe, en consecuencia, garantía jurídica que permita transitar el camino de la reformulación del pacto básico de la sociedad que permita afianzar la justicia.

Cuando el pueblo pierde la fe en la justicia, horas aciagas cubren a la República. Es imperativo rejerarquizar

el Poder Judicial, pero sin lugar a dudas ello no se logrará a través de acuerdos políticos, sino con el irrefragable acatamiento de las formas determinadas por la Constitución Nacional para la remoción de los jueces (juicio político), e integrando su máximo poder con personalidades intachables. Solamente así podremos restañar la confianza pública en la justicia.

Nuestra joven democracia exige de nosotros, representantes del pueblo, conductas transparentes y superiores. Es obligación ineludible, entonces, estar a la altura de las circunstancias poniendo por encima de nuestras pasiones menores, el interés general.

Debemos recuperar la credibilidad de la ciudadanía para que la política vuelva a ser el instrumento de transformación social útil y valorado por el conjunto. Se exige a los políticos (y lo comparto), coherencia entre la palabra y la acción. A partir de estos postulados, estaremos en condiciones de proponerle al pueblo suscribir una nueva Constitución Nacional.

En cuanto al contenido de la reforma acordada, considero que no recoge las premisas de la Unión Cívica Radical en la materia. La creación del ministro coordinador o jefe de gabinete, designado y removido por el Poder Ejecutivo, no se condice con nuestra propuesta de atemperar las facultades presidenciales, en tanto sus funciones se encontrarían en definitiva limitadas a la voluntad del propio Poder Ejecutivo. Es obvio que nos encontramos ante una formulación de cambio para que nada cambie, al mejor estilo gatopardista.

Por otra parte, no me opongo a la reelección presidencial, siempre que esté contenida en un sistema más parlamentario. Cabe señalar que entiendo como una obligación ineludible y como un servicio de consolidación de nuestra joven democracia, que quien se encuentre en el ejercicio de la Presidencia de la Nación se autoexcluya de la reelección. Solamente así daremos señales inequívocas que despejen el horizonte de cualquier tipo de especulación y evitaremos que se confunda reforma con reelección.

Me opongo a que el Poder Ejecutivo se arrogue facultades legislativas, como cuando pretende darle carácter institucional a la excepcionalidad del dictado de decretos de necesidad y urgencia. Este avance sobre las facultades del Congreso de la Nación, pretende otorgar al Poder Ejecutivo un poder que contraría las bases mismas de nuestra República, es decir la división de poderes.

Por todo ello, ratifico mi voto negativo a la necesidad de reforma constitucional.

## INSERCIÓN SOLICITADA POR LA SEÑORA DIPUTADA BONOMI

**Opinión de la señora diputada acerca del proyecto de ley por el que se declara la necesidad de la reforma constitucional**

Es un mal augurio para una futura Constitución que se comience para su modificación violando sistemáticamente no sólo su espíritu sino también la letra de la Carta Magna a reformar.

Porque en el actual marco Institucional se llega a esta instancia con un Poder Ejecutivo nacional que gobierna sin tener en cuenta la división de poderes, que es característica esencial de un régimen de gobierno republicano; porque gobernó como nunca se hiciera en toda la historia política argentina apelando a decretazos y dejando por lo tanto de lado al Poder Legislativo; porque atropelló la independencia del Poder Judicial, orientando sus decisiones, modificando el número de miembros de la Corte Suprema de Justicia para designar en ella a aliados incondicionales que no lo contradigan, faltando así al debido contralor de legalidad de los actos de gobierno; porque suprimió organismos de control como la Sindicatura General de Empresas Públicas y el Tribunal de Cuentas de la Nación, desdibujó el accionar de la Fiscalía Nacional de Investigaciones Administrativas; porque ante urgencias electoralistas y reeleccionistas intentó forzar la interpretación de claras normas legales institucionales y se sugirió que se aprobara la ley de necesidad de reforma de la Constitución mediante el voto de los dos tercios de los presentes y no de los miembros del Congreso tal como prevé la norma constitucional; porque para forzar los tiempos amenazó con utilizar mecanismos no contemplados para la reforma como ser el llamado a un plebiscito; porque hace caso omiso a la premisa constitucional que "el pueblo no delibera ni gobierna sino por medio de sus representantes" ya que a los legítimos mandatarios de éste, los señores legisladores, los soslaya y les remite un "paquete" que éstos no pueden ni siquiera analizar y tan sólo tienen que "levantar la mano" para su aprobación o rechazo en bloque; porque pretende también maniatar a la futura Convención Constituyente con acuerdos no tomados por el pueblo ni por sus legítimos representantes, sino por sólo dos personas que por más grandes que hayan sido o sean sus investiduras no pueden arrogarse ser los únicos interlocutores: el pueblo sigue queriendo saber de qué se trata.

Antes de asumir como legisladora para ocupar esta banca con que me honró el pueblo, sabía que mi obligación era cumplir el mandato de los electores: 31 por ciento de los sufragios, más de cinco millones de ciudadanos que votaron por la Unión Cívica Radical, lo hicieron dándonos una muestra de confianza en que seríamos custodios de los preceptos constitucionales; que jamás aceptaríamos pactos con "el régimen" sino que estaríamos en la función para limitar los abusos de éste. Hoy mismo, colegas de bancada que apoyaron

internamente los acuerdos previos, reconocen su error y se sienten traicionados porque no los cumplieron lo pactado.

Dentro de ese panorama, los hombres ligados al presidente Menem, tenían como objetivo la reforma de la Constitución, con una finalidad: la inmediata reelección presidencial.

El radicalismo sostuvo durante toda la campaña electoral que mantenía su vocación reformista y que, por lo tanto, no se oponía a la reforma, sino que se negaba a convalidar la iniciativa de un proceso sin ningún tipo de garantías y carente de transparencia.

Cuando el gobierno anterior solicitó al Consejo para la Consolidación de la Democracia que se ocupara de estudiar la oportunidad de la reforma constitucional, excluyó expresamente de ese análisis cualquier modificación de las condiciones del mandato del entonces presidente de la Nación, lo que obviamente comprendía la no modificación de la prohibición de reelección. Ahora, en cambio, el tema central de la reforma es la reelección del actual presidente. Ello hace que se resienta la discusión sobre la necesidad de la reforma.

La participación popular en las grandes decisiones fue una badera histórica de mi centenario partido; ya desde la función docente que he ejercido desde hace muchos años como maestra y directora, he tratado de inculcar a los alumnos que lo que cuentan son los principios, las ideas por sobre los hombres; los hombres pasan, las ideas quedan; que se debe ser consecuente con los principios; que tienen el derecho y el deber de participar de la cosa pública. Ahora siento justamente que todo ese alumnado observa a su maestra, que junto a ellos está toda una enorme cantidad de votantes que confió en nuestra palabra.

¿Qué clase de lección estaría dando si violo mis propias convicciones, mis principios éticos? Si juré por Dios y por la patria defender esta Constitución, ¿cómo voy a traicionar mi propia historia y la de mi querido y centenario partido? Si justamente la lucha fundacional de la Unión Cívica Radical, el partido de los desposeídos, es la lucha contra el régimen.

Si a nuestros niños hemos tratado de inculcarles lo fundamental de la vida en democracia que es la necesaria discusión y la búsqueda del consenso para llegar a acuerdos duraderos y no meramente circunstanciales y de conveniencia. Ahora no están en juego solamente intereses económicos, motivos muchas veces de negociación: se definen las bases de una sociedad para el futuro.

¿Qué dirían nuestros Constituyentes de 1853 si observaran que en cuestión de horas se pretende aprobar una modificación de la Carta Magna, porque si no, no alcanzan los tiempos electorales, y el señor presidente de la Nación quiere intentar su inmediata reelección?

¿No sería prudente y efectivo comenzar con un gran debate nacional donde todos los partidos políticos por intermedio de sus máximos organismos, aportaran ideas?

¿No sería de gran utilidad escuchar también la opinión de entidades intermedias y de juristas especia-

lizados, todo en un clima de concordia política, antes de concretar en el papel las posibles modificaciones?

¿No sería ético que el propio presidente de los argentinos se excluyera del tema de la reelección inmediata como lo hizo su antecesor en el cargo cuando se estudiaban también los alcances de una posible reforma?

La respuesta es clara y contundente a cada una de las preguntas: ¡Claro que sí, y porque en el caso que nos ocupa se hizo todo absolutamente al revés; porque tengo en claro el mandato dado por quienes me honraron con esta banca; porque tengo enfrente a toda una ciudadanía que espera de sus representantes actitudes coherentes con sus palabras; porque todos

esos niños que fueron más alumnos observan cómo actúa su maestra, y porque los actos de una vez y para siempre deben ser consecuentes con nuestras palabras de ayer, para que sigamos creyendo y teniendo fe y esperanza en un futuro mejor, y porque soy consecuente, por último, conmigo misma y con convicciones que a través de mi vida me permiten caminar por la calle sin agachar la cabeza, y me permitieron siempre dar mi opinión e influir sobre lo que se estaba haciendo y me permiten hoy participar de todo aquello que hace al bien del país y me permitirán, finalmente, dormir tranquila; por todo ello voto negativamente, voto no a este proyecto de ley de necesidad de reforma de la Constitución Nacional.

29

### INSERCIÓN SOLICITADA POR LA SEÑORA DIPUTADA PERRINI

**Opinión de la señora diputada acerca del proyecto de ley por el que se declara la necesidad de la reforma constitucional**

He decidido participar en el debate sobre el proyecto de ley de declaración de la necesidad de reforma de la Constitución Nacional, a partir de la profunda conmoción que sobre mi conciencia y mi corazón han generado los hechos públicos vividos por estos días en Santiago del Estero.

Es verdad que ha habido grupos de activistas detrás de las escenas de violencia que todo el país pudo apreciar, pero también es cierto que hubo muchos pobres y muchos honestos trabajadores que los apoyaron y los acompañaron. El activismo por sí solo, nunca triunfa. El rápido final de las rebeliones carapintadas fue un ejemplo de que cuando el pueblo no está de acuerdo con las razones esgrimidas y/o los métodos usados, las movilizaciones de élite fracasan.

No se destruyó un solo comercio, no se atacó una sola escuela, no se quemó un solo hospital. Fueron los edificios de las instituciones de gobierno y las residencias particulares de las principales figuras políticas el objeto de la violencia.

A partir de allí, me he preguntado interiormente si, en medio de tantas dificultades que aún vive gran parte de la población, si en momentos en que muchos empleados públicos de provincias no saben si cobrarán su sueldo o siquiera su aguinaldo, si en tiempos en que muchos argentinos no pueden levantar una copa de sidra en Navidad por el drama de la falta de trabajo, si en medio de tantos rostros que nos piden si no soluciones, al menos misericordia, es legítimo que los representantes del pueblo estemos aquí discutiendo la reforma de la Constitución Nacional.

¿Estamos realmente representando al pueblo al dedicar estas horas a esta cuestión? ¿Nos exaltará la historia por haber tenido la valentía de impulsar una reforma útil para las futuras generaciones en medio de circunstancias difíciles para un buen sector de la comunidad actual? ¿O, por el contrario, nos condenará por frívolos e insensibles frente a las demandas populares?

¿Qué hay a la vuelta de la esquina de esta decisión? ¿Otro 17 de Octubre u otro santiagueñazo?

Podría contentar mi conciencia sosteniendo que el pueblo tucumano que me votó sabía que lo hacía por la reforma constitucional con cláusula de reelección presidencial. Pero debo tener la honestidad intelectual de reconocer que el sufragio popular también me exigía más educación, más salud, más trabajo, menos pobreza.

Y la realidad —que no siempre funciona como uno lo desea— me pone frente al debate de la reforma constitucional antes que frente a la discusión de proyectos para responder a las necesidades sociales inmediatas de los más humildes, que fue lo que motivó mi ingreso a la actividad política.

Por eso, compartiendo la fundamentación jurídica en favor del pronunciamiento reformista que sólidamente han realizado otros compañeros de banca, deseo expresar el fundamento político y ético de mi voto favorable al proyecto de ley de declaración de la necesidad de la reforma constitucional. Y al decir "ético", debo aclararlo, me estoy refiriendo al respeto que le debo al contenido del voto popular por el que me encuentro en esta banca: ese sufragio fue, sin duda, un sí a una vocación de justicia social que fue el centro de nuestra propuesta electoral.

En primer lugar, estoy convencida de que el problema de la Constitución es muy importante desde el punto de vista de las necesidades de los sectores populares.

La historia de este siglo ha demostrado que su violación —ya por golpes de Estado, ya por desconocimiento de sus principios rectores por parte de la clase dirigente— ha gestado los peores momentos de distribución de la riqueza, los ciclos de mayor crecimiento de la pobreza, los tiempos de destrucción de la escuela y el hospital público.

Es evidente que esta Constitución —cuando fue respetada— ha sido piedra fundamental de períodos de desarrollo y mejoramiento de la equidad social. La actual estabilidad económica, el aumento del consumo popular y la creciente proporción de gasto público social dentro del presupuesto nacional tienen que ver,

sin duda, con esta década de plena vigencia de la Ley Fundamental.

Sin embargo, es también cierto que algunas de sus prescripciones —necesarias en el momento de su sanción original— traban hoy un avance mayor en la solución de las necesidades de la gente. En ese sentido, cabe reconocer que para estos tiempos la elección indirecta de autoridades —como en el caso de presidente y senadores—, la imposibilidad de elegir autoridades locales —para la ciudad de Buenos Aires—, los largos periodos de los mandatos —llegando a 9 años para el Senado— o los controles insuficientes sobre los funcionarios, representan barreras políticas demasiado notorias para un mayor progreso social.

Mientras más lejos estén los mandatarios de los mandantes, mayor probabilidad habrá de que aquéllos se preocupen poco y se ocupen menos de los que los eligieron. Y no sólo eso: mi experiencia me demuestra que ningún paso adelante en materia social puede ser duradero sin participación directa de la gente y sin mecanismos efectivos de control popular a los gobernantes.

Estas cuestiones instrumentales —cómo elegir presidente, legisladores y jueces, o cuánto deben durar en sus cargos, o cómo se los controlará— son realmente sustanciales, y tanto o más que otras enunciaciones de derechos. La organización del sistema político puede ser una garantía más fuerte de los derechos humanos y sociales que su expresión literal en el texto constitucional. La abundante declaración de derechos de la Constitución santiagueña yace bajo los destrozos de su casa de gobierno; su modernidad declarativa en lo social contrastaba con su debilidad para exigir a los políticos mayor transparencia y austeridad en el ejercicio de la función pública.

En segundo lugar, mi conciencia me dice que siempre es oportuno tratar las cuestiones importantes. Nadie hace marchas y movilizaciones para construir usinas, pero nos acordamos de ellas cuando nos falta la luz por escasez de suministro energético. Nadie se acuerda de las estructuras antisísmicas sino cuando llega el terremoto.

Por eso, si la Constitución debe reformarse, no dejemos para mañana lo que podemos hacer hoy. Es verdad, hay que mejorar también la educación, la salud, la vivienda. Pero reformar la Constitución no lo impide; al contrario —como manifesté antes—, puede y debe ayudar a esto.

Resulta fundamental que, habiéndose acordado entre los grandes partidos la reforma de la Constitución, hagamos sus dirigentes, sus legisladores, sus bases, junto a los demás partidos y, en general, los miembros de la comunidad toda —aun quienes no tengan afiliación partidaria—, tratando de acordar una planificación social de largo plazo, un pacto que saque del marasmo electoralista la tarea común que todas las fuerzas democráticas y populares debemos encarar por más puestos de trabajo, más techos, más nutrición infantil, más y mejores escuelas.

Y, finalmente, tengo la convicción de que la política argentina no debe ser mezquina con el presidente Menem. Esta democracia sería ciertamente inmadura si no tuviera reflejos suficientes como para ser capaz de habilitar la posibilidad de reelección para el gobernante que, aceptando asumir su cargo antes de tiempo en bien de la patria, fue el responsable máximo del mayor éxito en materia de justicia social de los últimos veinte años, la victoria contra una inflación que era el terror de los pobres y los asalariados y la sepultura del trabajo y la esperanza de millones de argentinos.

Por todos los motivos que acabo de exponer, creo ser fiel al mandato popular acompañando con mi voto favorable el proyecto en tratamiento. No sería absolutamente fiel a la voluntad de quienes me eligieron, si no instara a todos mis pares en esta Honorable Cámara a estar prestos a trabajar sin descanso para sancionar las normas que las demandas sociales de los más pobres nos exijan o para controlar el uso de los recursos públicos destinados a la lucha contra la marginación social.

No corresponde una actitud triunfalista tras la sanción de esta u otras leyes. Las circunstancias duras que hermanos de varias provincias con décadas de injusticia están viviendo en estas horas, hacen que nuestro accionar deba estar más que nunca lleno de decoro, prudencia y austeridad, tanto en el trabajo legislativo como en la escucha cotidiana de los requerimientos de la gente y aun en las prácticas diarias de nuestras vidas privadas.

Esas son las respuestas primarias que el pueblo le exige a sus representantes, y que yo, mujer del interior, llegada a la vida religiosa primero y al compromiso político después por llamado de Dios a través del signo vivo de sus hijos dilectos —los más humildes—, estoy dispuesta a respetar y promover incansablemente.

30

#### INSERCIÓN SOLICITADA POR EL SEÑOR DIPUTADO VARELA

**Opinión del señor diputado acerca del proyecto de ley por el que se declara la necesidad de la reforma constitucional**

Hace más de 2.500 años, en la antigua Grecia, el filósofo Heráclito de Efeso afirmaba: "En el perpetuo fluir del Universo nada es y todo deviene". Lo humano vive en eterno movimiento, la experiencia social es necesaria renovación de conceptos, normas y valores.

El gran progreso de la reflexión moderna ha sustituido los conceptos del devenir por el "ser"; lo "absoluto" por lo "relativo"; la "inmovilidad" por el "movimiento".

Ya en el año 1923 José Ingenieros afirmaba: "La misión de los hombres es renovar el mundo y en ellos ponen sus esperanzas los pueblos que anhelan ensanchar los cimientos de la Justicia, pensando en una humanidad mejor, libre de dogmatismos, que permita aumentar la felicidad común y disminuir los comunes sufrimientos."

"Las grandes crisis ofrecen la oportunidad de las reformas éticas, ideológicas e institucionales, desafiando las resistencias que apuntalan el pasado; los pueblos, como los hombres, navegan sin llegar nunca; cuando pierden su velamen se quedan en la quietud de la muerte. Los viejos de corazón contemplan el ayer en vez de preparar el mañana.

En la historia de la humanidad, el mayor obstáculo para el progreso de los pueblos es la fosilización de las leyes, que no son ni immanentes ni absolutas, porque la realidad social siempre varía y es necesario que ellas experimenten variaciones correlativas.

"La historia viva, es una escuela de renovación", afirmaba José Ingenieros; nada es estable, ni inmóvil ni eterno. Los hombres que aspiraban a transformar, demoler o construir, inspirándose en ideales o pasiones, forman la trama de la historia viva. Todo progreso histórico ha sido y será obra de hombres que, interpretando la conciencia social, tuvieron la voluntad y la capacidad de mirar hacia el futuro, superando los obstáculos de quienes prefieren la inercia o la inmovilidad. Los pueblos que miran hacia adelante confían más en los proyectiles audaces que en los guardianes de museo.

"No se realizará el país sino sobre la base de la unión de los argentinos", afirmaba don Ricardo Balbín; y Juan Domingo Perón nos decía: "La Nación solamente puede ser grande si nos unimos para trabajar por ella". En estas palabras de dos grandes de la política argentina contemporánea está sintetizado el pensamiento y el símbolo de las grandes mayorías nacionales.

El 4 de julio de 1974, cuando despedía los restos del general Perón, don Ricardo Balbín decía: "En nombre de todo ello, vengo a despedir los restos del señor presidente de la República, que también con su presencia puso el sello a esta ambición nacional del encuentro definitivo, en una conciencia nueva que nos pusiera a todos en la tarea definitiva y desinteresada de servir a la causa común de los argentinos". En otro párrafo expresaba: "Ahí nace una relación nueva, inesperada, pero para mí fundamental porque fue posible comprender, él su lucha, nosotros nuestra lucha y a través del tiempo y las distancias ancladas, conjugar los verbos comunes de la comprensión de los argentinos". Y el 16 de marzo de 1976, pocos días antes de la triste noche del golpe de Estado que derrocó al gobierno constitucional, en el discurso pronunciado por la cadena nacional de radio y televisión, el doctor Balbín expresaba: "Sé que muchos pueden suponer que vengo aquí a decir palabras de agravio. Sé que otros pensarán que voy a decir palabras de protesta. Hace tiempo que estoy diciendo que hay que dejar atrás el pasado y mirar para adelante, tanto por nosotros como por una importante juventud argentina que espera.

"Yo confieso que aquella mañana, cuando dije 'este viejo adversario despierte a un amigo' se me imaginó que todo el país juntaba sus manos y que todos se mezclaban, para hacer de aquella definición sencilla, cierta, leal y sentida, una definición para todos los tiempos; las manos tomadas de todos los argentinos para realizar la obra de construir nuestra patria."

En este marco se inscribe el proyecto que hoy estamos tratando. El doctor Alfonsín y el doctor Menem, más allá de sus rangos y de sus cargos, recogiendo las viejas banderas de la unidad nacional, supieron interpretar la voluntad del pueblo argentino y superando diferencias, sin declinar sus ideas ni sus principios, sin renunciar a sus posiciones políticas, pero mirando hacia los grandes objetivos nacionales, iniciaron el camino en la búsqueda de las grandes coincidencias que definen un modelo de país que implica el adecuamiento de nuestras instituciones y la transformación de las estructuras; el establecimiento de sistemas participativos que comprometan al conjunto social en las grandes decisiones nacionales; una nueva forma de relación entre el Estado y la comunidad; la adopción de mecanismos dinámicos que permitan dar respuestas a una sociedad que plantea cada día mayores exigencias; en definitiva, un proyecto de país para 33 millones de argentinos, para esta generación y las venideras, que nos impulse con posibilidades hacia el siglo XXI.

Los señores diputados que me precedieron en el uso de la palabra han explicitado con absoluta claridad el contenido del proyecto que estamos considerando; por ello quiero referirme a un aspecto en particular, que es el referido al fortalecimiento del régimen federal y el regionalismo.

Para quienes provenimos del interior del país, nada es más caro en nuestros sentimientos que la defensa del federalismo. Esa palabra encierra una historia, una geografía, una política, una economía y una realidad socio-cultural.

Sabido es que el origen de nuestro país se encuentra en las ciudades que los conquistadores fueron fundando a la vera de los caminos que comunicaban el Alto Perú con Chile y con el Litoral. Una vez establecida, cada una de ellas adecuaron sus existencias a las exigencias del medio, formando zonas de influencias, a medida que aparecían los obispos, los colegios, los gobiernos y los cabildos.

Las ciudades que ocupaban el territorio de lo que es hoy la República Argentina fueron ampliando paulatinamente su radio de influencia y acción, formando verdaderos núcleos autónomos. Así, cada ciudad se convirtió en cabeza de distrito, y a medida que crecen, aumentan su población y explotan sus recursos, adquieren un fuerte espíritu localista. Hay entonces trece ciudades que se convierten en otras tantas provincias, con excepción de Entre Ríos. Allí está el origen de las provincias.

En 1782, con la creación del Virreinato del Río de la Plata, la división en intendencias y la institucionalización de Buenos Aires como Capital, da comienzo el proceso de hegemonía del puerto sobre el resto de la jurisdicción.

Durante el período de la emancipación nacional, los pueblos del interior y, en especial, los del NOA adhirieron incondicionalmente a la gesta emancipadora, aportando el sacrificio de pueblos enteros en contra del poderío militar español. Güemes y la rebeldía de Belgrano son un claro ejemplo de ello.

A partir de allí se generó un proceso de balcanización, donde los intentos de constituir una Nación fueron en vano.



La actitud de Buenos Aires de erigirse en la hermana mayor y sus intentos de imponer su hegemonía y voluntad política, generaron el peligro de la disgregación total de las Provincias Unidas.

Hasta 1852 se suceden períodos de desencuentros y luchas fratricidas entre unitarios y federales, que culminan con la sanción de la Constitución de 1853.

A partir de 1860, durante el gobierno de Mitre, comienza un proceso de concentración de poder, con el pretexto de fortalecer el Estado nacional. El federalismo, concebido sabiamente por los constituyentes de 1853, se transforma en centralismo. El poder del puerto de Buenos Aires y su adyacencia a la pampa húmeda terminan por deformar al país, al encontrar ese sector una inserción en la economía mundial, encabezada por Inglaterra.

En el presente siglo las regiones geográficas asisten no solamente a la decadencia del federalismo, sino también al hegemonismo político ejercido desde el puerto en un histórico proceso que no distingue signos partidarios.

El hegemonismo portuario hizo perder fisonomía a las regiones y obstaculizó la defensa de sus intereses.

Durante este siglo asistimos a un permanente proceso centralista expresado en sus más diversas formas: económico, político y administrativo, que desconoce las realidades históricas, culturales y sociológicas. El proceso centripeto de Buenos Aires va minando progresivamente las autonomías provinciales y las economías regionales.

El país posee naturalmente regiones geográficas, históricas y culturales, que les brindan un matiz propio que las diferencian de las otras.

El concepto de unidad nacional no solamente comprende la voluntad de los hombres de trabajar por el progreso común, sino que debe entenderse también como el respeto hacia cada una de las identidades regionales, brindando a éstas las posibilidades de desarrollo y crecimiento económico conforme a sus características e idiosincrasia.

La crisis del federalismo y la imposibilidad de las provincias del interior de desarrollarse individualmente ha motivado que en los últimos años reflorezca el concepto de región como forma de superar la dependencia y el subdesarrollo. El NOA, el NEA, el Litoral, Cuyo y la Patagonia padecen del mismo problema. De allí deviene la necesidad de introducir en la reforma constitucional los mecanismos que posibiliten que dos o más provincias puedan constituirse en una región, posibilitando la creación de una entidad intermedia entre provincia y Nación como fórmula de superar un sistema federal decadente.

La regionalización permitirá gradualmente un proceso de descentralización real del poder y el desarrollo de nuevas fuerzas productivas, que no dependan de la Pampa Húmeda, cuyo proceso de decadencia arrastra en su crisis a todo el país desde la década del treinta; por otra parte, posibilitará una efectiva integración subcontinental con naciones hermanas, sin cuya realización la integración latinoamericana es impensable.

Durante este siglo el gobierno central ha abusado permanentemente de sus facultades, creando en todas las provincias organismos administrativos destinados a

poner en ejercicio las leyes nacionales y quitando a los gobiernos locales sus medios de acción en su propio territorio.

Es necesario establecer sistemas de cooperación entre el gobierno nacional y las provincias, dejando a éstas la posibilidad de ejecutar en su territorio lo que decida o aconseje en el poder federal, y actuando como agente natural para hacer cumplir la Constitución y las leyes de la Nación (artículo 110, Constitución Nacional).

En los últimos 20 años hemos asistido a un sólido proceso de descentralización, que en realidad fue trasladar a las provincias las responsabilidades, gastos y erogaciones, pero mientras los gastos se descentralizan paradójicamente se centralizan los recursos, agravando la situación económica, financiera y social de las provincias y de las regiones. Por ello es necesario un replanteo en la distribución de los recursos financieros que tenga carácter institucional, evitando la discrecionalidad de quienes transitoriamente manejan los fondos del Estado.

La Argentina vive hoy un grave problema, que es necesario visualizar con claridad y resolver con grandeza. Desde 1930 transitamos el camino de la centralización unitaria del poder político y económico que acentúa el pavoroso desequilibrio político, social, económico y financiero que existe entre las provincias y regiones del interior con respecto de Buenos Aires y la Pampa Húmeda.

Este problema no es solamente institucional, sino que repercute en todos los aspectos de la vida del país. Es necesario el restablecimiento del federalismo, que permitirá crear núcleos de población y de riqueza en el interior, la formación de capitales y la expansión de las exportaciones, fortaleciendo las autoridades locales y limitando los avances del gobierno federal. Todo ello afianzará la democracia al permitir que cada provincia o región pueda resolver sus problemas por sí sola, sin esperar decisiones de organismos centrales, que más allá de su intencionalidad, actúan desconociendo las realidades, aspiraciones y tendencias de los hombres de cada región.

La recuperación de un federalismo auténtico y real y la defensa de los intereses de la región, que muchos declaman y pocos practican, sólo será posible cuando todos y cada uno de nosotros en nuestros actos concretos, se constituyan en un insalvable obstáculo para todo proyecto que represente la profundización de un centralismo unitario que poco a poco convierte a las provincias del interior en las hermanas pobres y raquíticas de un cuerpo cuya cabeza crece día a día, absorbiendo las energías de lo que llamamos "el país del interior".

Finalmente, una breve referencia a la unidad latinoamericana que debe constituir un ideal y un objetivo inserto en la nueva Constitución, porque ninguna convergencia histórica parece más natural que la integración de los pueblos de América latina, que abraza las mismas esperanzas de progreso y enfrenta el peligro común del vasallaje económico. Por ello debemos anudar el esfuerzo y resistir las tentaciones presentes, para hacer realidad el viejo sueño de desenvolver la justicia social en la nacionalidad continental.



## INSERCIÓN SOLICITADA POR EL SEÑOR DIPUTADO ZICARELLI

**Opinión del señor diputado acerca del proyecto de ley por el que se declara la necesidad de la reforma constitucional**

En nombre de mi partido, Popular Cristiano de la provincia de Buenos Aires, y en mi carácter de único representante del movimiento demócrata cristiano argentino ante esta Honorable Cámara, considero un deber testimonial dejar constancia de nuestra posición en este importante y trascendental debate.

Desde nuestro nacimiento a la vida política, hace casi 40 años, los democristianos hemos manifestado en toda circunstancia nuestra vocación de cambio estructural profundo y en consecuencia, reformar la Constitución Nacional y las Constituciones provinciales.

Era menester aggiornar nuestra Ley Fundamental y adecuar el país legal al país real.

Ya en la Convención Constituyente de 1956 nuestro bloque presentó un coherente y avanzado proyecto reformista. Desgraciadamente, dos bancadas del dividido radicalismo abandonaron el recinto y el cuerpo quedó sin quórum, frustrándose en consecuencia la reforma. Sólo logró consagrarse el artículo 14 bis (típico exponente del constitucionalismo social), sancionado en forma casi idéntica en su texto al del proyecto democristiano.

Con posterioridad la democracia cristiana estuvo representada y tuvo protagónica participación en las sucesivas convenciones constituyendo reformadoras provinciales.

En 1974 el senador de la Nación (m. c.) doctor Francisco E. Cerro presentó un proyecto de declaración de la necesidad de la reforma de la Constitución Nacional.

Esta vocación reformista de nuestra fuerza política ha sido pues, nuestro testimonio constante, y hoy en este recinto legislativo ratifico esa posición de siempre.

En particular esta propuesta de reforma de este año 1993 ha sido difícil y a veces confusa, pero no vamos a detenernos en la anécdota.

Preferimos mirar hacia el futuro, con coraje y esperanza, y tomar protagonismo en esta reforma, que consideramos necesaria. Y si es necesaria, es oportuna.

Desgraciadamente nace acotada y limitada, como consecuencia del trámite de consensuar entre el justicialismo y el radicalismo. Pero significa un importante paso, que apoyaremos con nuestro voto. Todo ello sin perjuicio de señalar que hay temas importantes que se han dejado de lado y que el país en algún momento deberá actualizar.

Como bien lo ha señalado el doctor Francisco E. Cerro en su libro *Reforma Constitucional*, hay temas ausentes en la Constitución de 1853.

Verbigracia la persona humana, cuya libertad y dignidad son el fundamento de los derechos humanos. Y el derecho a la vida, que es el principal y del cual derivan los demás derechos naturales del hombre. Ello fue consagrado como ley de la Nación al ratificarse por unanimidad por este Congreso el llamado Pacto de San

José de Costa Rica. Pero es el gran ausente del texto constitucional.

Y se encuentra ausente también la familia, institución, núcleo esencial y célula fundamental de la sociedad, y que fuera consagrada en la Constitución de 1949 pero omitida en la del 53.

Y tampoco está la democracia, que no es sólo una forma de gobierno o de Estado, sino sobre todo —y así la hemos concebido siempre los democristianos— un estilo de vida. Es menester, en consecuencia, su consagración expresa en el texto constitucional.

Y también es necesario consagrar como fin del Estado el bien común. Estamos convencidos de la reforma del Estado como exigencia de los tiempos que vivimos; pero no es para nosotros un mal necesario, sino por el contrario es el garante y gerente realizador del bien común. No estamos a favor del Estado obeso y sobredimensionado, pero tampoco del Estado desertor de sus obligaciones.

Por ello es menester consagrar en el texto constitucional ese fin del Estado, cuyo contenido concreto es lo justo social, de modo de ratificar la defensa de la libertad, bandera del constitucionalismo liberal, pero también la vigencia y realización de la justicia social, bandera del constitucionalismo social, y más especialmente del socialcristianismo.

Coincidimos pues, en general, con las propuestas que el Congreso como poder preconstituyente dirige a la convención constituyente reformadora, para que ella resuelva sobre su consagración.

¡Cómo no coincidir con el fortalecimiento del régimen federal; con la autonomía municipal, consagrada amplia y generosamente por nuestros convencionales constituyentes provinciales; con los sistemas de democracia semidirecta y de consulta popular; con la creación de un consejo económico y social, que nuestro partido propició siempre; con el perfeccionamiento de las garantías del hábeas corpus y el amparo; y en dar jerarquía constitucional a órganos y funcionarios como el ministerio público y el defensor del pueblo!

Coincidimos con estas propuestas de reforma y vamos más allá; creemos y propiciamos una reforma más amplia. La Constitución Nacional no es un instrumento que se modifica cada cuatro o cinco años; en consecuencia, debemos hacer de ésta una reforma integral.

Y no queremos terminar sin dejar constancia de que al votar afirmativamente el artículo 3º, cuyo tema I dice: "Institutos para la integración y jerarquía de los tratados internacionales", estamos expresando nuestra convicción y esperanza que los convencionales constituyentes habrán de consagrar, a la manera en que lo han hecho en sus territorios las Constituciones europeas, los textos que hagan posible la integración política de América latina. Integración que ha sido siempre bandera fraterna de los hermanos latinoamericanos democristianos, que será la concreción del sueño de los libertadores San Martín y Bolívar: una gran Nación, la patria americana, para que en el año 2000 se convierta en un solo

país de 600.000.000 de habitantes sobre 22.000.000 de kilómetros cuadrados.

Por todo ello apoyamos este proyecto de reforma de la Constitución Nacional, en el sentido que ésta ha de

ser el programa de la Argentina que queremos para nuestros hijos y nuestros nietos.

Orlando A. Zicarelli.

32

### INSERCIÓN SOLICITADA POR EL SEÑOR DIPUTADO CORCHUELO BLASCO

Opinión del señor diputado acerca del proyecto de ley por el que se declara la necesidad de la reforma constitucional

Apoyando la iniciativa de reformar nuestra Constitución Nacional y concordando también en forma general y particular con las reformas propuestas, a partir del acuerdo entre el señor presidente de la Nación y presidente del Partido Justicialista, doctor Carlos Saúl Menem, y el señor presidente de la Nación (1983-1989) y presidente de la Unión Cívica Radical, doctor Raúl Ricardo Alfonsín, creemos que dentro de la segunda parte del proyecto de ley de declaración de necesidad de reformar la Constitución Nacional que tratamos, debería incluirse la posibilidad de reformar o enmendar nuestra Ley Fundamental con un procedimiento más flexible; esto se apoya en sólo mirar hacia atrás nuestra historia en materia de reformas constitucionales y al futuro: nuestros hijos y sus hijos.

#### Propuesta de otra manera de reformar la Constitución

Nuestra Constitución pertenece al grupo de las denominadas "rígidas", en contraposición con las que se llaman "flexibles"; y nosotros participamos de la concepción de reforma de las del tipo de Estados Unidos de América, Francia y Alemania (entre otras). Entre éstas, la de Estados Unidos de América es una de las más rígidas o formalistas para proceder a su "enmienda". Esta última palabra, que en nuestro idioma significa corregir error o defecto, para el país del Norte tiene un significado igual al de nuestra palabra "reforma"; tanto es así que para enmendar la Constitución de Estados Unidos de América se requiere que las  $\frac{3}{4}$  partes de los estados ratifiquen la reforma propuesta, para lo cual, la Convención Constituyente Federal otorga hasta un plazo de diez años, y si en ese plazo no se logra esa ratificación, la enmienda cae.

Nuestra Carta Magna, en el artículo 30, exige para su reforma una convención constituyente y una ley previa que declare la necesidad de esa reforma, que aunque no está expresado explícitamente, la doctrina y la costumbre así lo interpretan. Hoy estamos constanciados con este proceso que sabemos que no ha sido fácil ni corto; por ello es que intentamos prever y proponer algún otro mecanismo de reforma más ágil.

Sería importante para nosotros y para las generaciones venideras —como decimos en el primer párrafo—, quienes podrán actualizar sus instituciones a un ritmo que la propia civilización y su desarrollo están pidiendo.

Proponemos, por ejemplo, el siguiente mecanismo: la necesidad o conveniencia de la reforma debe ser declarada por una ley especial sancionada con el voto de las  $\frac{2}{3}$  partes del total de los miembros de ambas Cámaras y por la cual se determinará si la reforma será

total o parcial (siempre que se trate de más de dos artículos). En caso de este último supuesto —parcial— los artículos o materias que serán reformados quedarán bien identificados. El Ejecutivo podrá vetarla pero si el Congreso insiste con la misma cantidad de votantes, la ley de necesidad de reforma —y qué será lo que se pretende reformar— quedará promulgada, luego de lo cual el Poder Ejecutivo convocará a una Convención Constituyente.

En el caso de que se quiera reformar solamente hasta dos artículos, el Congreso con el voto de las  $\frac{2}{3}$  partes de los miembros presentes, en sesión especial convocada al efecto, dictará la ley de reforma, la que someterá en la primera elección general subsiguiente al referéndum popular para su aprobación o desaprobación. Si se aprueba por mayoría, el Poder Ejecutivo la promulgará y la reforma quedará incorporada al texto de la Constitución.

Nos inclinamos por este sistema, que si bien es más ágil, mantiene el espíritu del que está imbuido nuestra Constitución y además introduce como base de sustentación real el plebiscito, dando a nuestra democracia constitucional una amplitud nunca antes conocida de las garantías de comunicación espontánea. Este sistema reconoce como un antecedente a la Constitución de nuestra provincia del Chubut.

Queremos dejar anotado, sin embargo, que las Constituciones flexibles pueden ser peligrosas (en general), salvo que la flexibilidad formal se compense con una sólida tradición democrática que haga prácticamente irrealizable la hipótesis de su implementación autoritaria.

Esta proposición viene a ratificar el arquetipo de la democracia participativa: el pueblo es sujeto activo de la política. Es el modelo más cercano al siempre vigente modelo griego de la democracia, retomado en la célebre frase de Lincoln de 1863: "La democracia es el gobierno del pueblo, por el pueblo y para el pueblo". También implica un profundo sentimiento de comunidad —un espíritu comunitario— en el cual la persona realiza sus potencialidades y ejerce sus capacidades sociales; de allí que sea tan importante la educación participativa de los ciudadanos.

#### De nosotros, los representantes

Estas reflexiones que proponemos a esta Cámara nos llevan a replantear también nuestra función como miembros de este Honorable Congreso y como representantes del pueblo y representantes de cada una de las provincias que constituyen nuestro territorio.

Siguiendo las corrientes modernizadoras que también alcanzan a las instituciones, creemos que sincerar nuestra función es primordial, de allí que estamos motivados

no respetar y honrar los regionalismos y las necesidades de cada una de nuestras provincias y de sus habitantes; los hábitos y la tradición son un elemento importante de la conciencia viva de las Constituciones. No debe olvidarse que las decisiones fundamentales político-jurídicas institucionales de una Constitución firmemente estructurada y protegida son las que garantizan en general la seguridad y regularidad de la vida social y política, y las que posibilitan la libertad del individuo y de las minorías bajo las condiciones de una moderna sociedad.

Nos referimos también expresamente a la situación nuestra como legisladores, que llegamos a serlo desde la plataforma de un partido político, pero al que luego no siempre sólo podemos quedar supeditados, sino a nuestra conciencia y desde las diferentes condiciones de los que representamos.

#### Una reflexión sobre la Constitución alemana

En el sentido de los conceptos anteriores, nos parece que la Constitución alemana de 1949 representa gran parte de nuestro sentir. Los Estados-territorios son anteriores a la República Federal; son entes comunitarios con estabilidad propia, no sólo provincias o corporaciones administrativas subordinadas, y siempre que la Ley Fundamental no asigne tareas a la Federación, la legislación, la administración y la jurisdicción son asunto de los Estados-territorios. Estas atribuciones se advierten claramente, por ejemplo, en los asuntos de la cultura y la seguridad interior.

Nos parece que la ventaja de esta descentralización de las tareas estatales consiste en el hecho de que las decisiones por regla general son adoptadas allí donde mejor pueden enjuiciarse sus repercusiones. Si bien nosotros vamos en esa dirección, creemos que nos falta aún darle más fuerza a nuestro federalismo, que no sea sólo un sentimiento que declaramos ya que, no olvidemos que en nuestra organización política las provincias fueron también anteriores a la integración de la República, la que se lleva a cabo recién después de la batalla de Pavón en 1860.

#### Inclusión de normas específicas sobre el medio ambiente

Otro asunto al cual debemos prestar atención es el de la preservación del medio ambiente, ítem K) de temas que son habilitados por el Congreso Nacional para su debate por la convención constituyente.

La conservación y el mejoramiento de la salud son uno de los principales motivos de inquietud en relación con el medio ambiente y el desarrollo. Sin embargo, rara vez encabeza el orden de prioridades de los planes de desarrollo ni ocupa un lugar importante en los programas de carácter ecológico, pese a que la calidad del medio ambiente y la naturaleza del desarrollo son dos determinantes capitales del estado de salud de la población.

De hecho, el problema más acuciante que hoy se plantea en el mundo radica en la mortalidad prematura causada por la presencia de agentes biológicos en el medio ambiente humano, es decir, en el agua, alimentos y el

aire o el suelo. La salud exige que se mantengan los ciclos y los sistemas naturales de los que dependen todas las formas de vida.

El crecimiento demográfico y las modalidades actuales de explotación de los recursos y producción de desechos ponen en peligro el equilibrio ecológico del que dependen nuestra salud y nuestra supervivencia, exponiendo a las generaciones futuras a peligros crecientes.

Una gestión más eficaz del medio ambiente podría reducir enormemente este tributo que pesa sobre el desarrollo humano y los recursos y sistemas naturales.

No olvidemos que la población mundial se ha quintuplicado entre 1800 y 1990 para situarse por encima de los cinco mil millones de personas en la actualidad. Según las proyecciones que informa la Organización Mundial de la Salud, para el año 2020 la Tierra contará con ocho mil millones de habitantes. No pensemos que solamente los países en vías de desarrollo provocan la degradación de nuestro planeta. Europa, América del Norte y Japón son las regiones del mundo que consumen la mayor parte de los recursos no renovables. El nivel de consumo per cápita es al menos 50 veces mayor en los países más ricos que en los países pobres. Los Estados miembros de la OCDE (Organización de Cooperación de Desarrollo Económico) que albergan al 15 % de la población mundial, producen el 77 % del total de desechos industriales peligrosos, y más del 80 % de los gases presentes en la atmósfera que contribuyen al efecto invernadero provienen de lo que se produce o se consume en el mundo desarrollado.

Decimos esto para no cargar solos sobre nuestras espaldas la creencia que solamente los países que no están desarrollados todavía, presentamos un estado sanitario y de salubridad indeseable. Ciertamente es que una población sana necesita una economía relativamente estable y próspera, pero esto no requiere los niveles de ingresos y consumo de recursos que son usuales en los países desarrollados. Numerosas comunidades con un nivel de ingresos relativamente bajo han logrado mejoras importantes del estado de salud, e incluso algunas han conseguido una esperanza media de vida próxima a la de las poblaciones de Europa Occidental y de América del Norte, utilizando un volumen de recursos mucho menor, pero con una legislación que se ocupa del tema de la provisión de esos recursos.

Las enfermedades de transmisión alimentaria figuran entre las más frecuentes en todo los países, si bien en los desarrollados suelen ser menos mortíferas. La mayor parte de los agentes patógenos que contaminan el agua y los alimentos son de origen biológico y proceden de los excrementos humanos o animales, pero también la contaminación alimentaria por toxinas producidas por plantas o mohos pueden plantear serios problemas.

La agricultura entraña riesgos profesionales, entre los que se destacan los accidentes, las infecciones por agentes patógenos propios del ganado y la exposición a diversos productos químicos.

Los productos químicos de uso agrícola suelen emplearse mal, y constituyen un problema grave en los países en desarrollo donde los reglamentos son menos estrictos o se aplican mal, utilizándose productos en o empleo ha sido prohibido o restringido en los países

desarrollados; el uso de estos elementos deteriora también los recursos hídricos, las aguas de drenaje contienen a menudo altas concentraciones de sales y de nutrientes que favorecen la proliferación de algas en los lagos, estanques y aguas costeras poco profundas.

Por toda esta argumentación y mucha más que no escapará al criterio de esta audiencia es que creemos que proponer en nuestra Ley Fundamental, principios claros que tiendan a la planificación de la salud y el medio ambiente en todas las decisiones relativas a la implantación y la concepción de nuevas industrias, la elección de los procedimientos y de dispositivos de protección ambiental son imposibles de soslayar, como ya existen en las Constituciones más modernas.

#### Propuestas que creemos que debe contener nuestra Constitución en temas de medio ambiente

Ante todo queremos dejar constancia de que participamos de la idea que en este tema el Estado Nacional debe dar directivas generales de comportamiento en todo el territorio de nuestra Nación, pero que corresponden a cada provincia y a las regiones (en el marco o no de acuerdos interprovinciales) de acuerdo con su actividad y según el mejor y más acabado conocimiento de su suelo y de sus capacidades, dictar, normas específicas en la materia teniendo como guía los lineamientos nacionales.

Así proponemos que se redacten algunos artículos sobre los siguientes temas:

A) Que los gobiernos —nacional y provinciales— den prioridad a la conservación de la energía y al mejoramiento de la eficacia en materia de producción y utilidades de la energía con el fin de reducir la producción de dióxido de carbono;

B) se promuevan incentivos para obtener una reducción de las emisiones de clorofluorocarburos.

C) que se dé prioridad a las medidas necesarias para la instalación de un sistema de atención primaria de salud plenamente integrado en las políticas demográficas locales.

D) que se establezcan estrategias nacionales y provinciales para reducir el consumo exagerado y la producción de desechos y para fomentar la conservación y el reaprovechamiento de los recursos naturales y el medio ambiente.

#### Hábeas corpus. Amparo. Acciones y recursos

Estos son otros de los temas que nos parecen importantes y cuyo estudio debe ser hecho de manera acabada y a fondo. No olvidemos que son temas que se refieren a la tutela urgente de los derechos del individuo y que hoy preocupan hondamente a la opinión jurídica del mundo entero. Estamos frente a una revisión mundial de estas acciones.

#### Sugerencias sobre estos temas

Sugerimos que su impetración o interposición no sea formal y que su trámite sea efectivamente rápido y gratuito.

Que la personería sea lo más amplia posible, sobre todo cuando se trata de la defensa de intereses difusos o colectivos.

Que no se limite a actos administrativos, sino también que abarque cualquier acto u omisión del poder público de cualquier naturaleza que sea.

Que reconozca la acción de entidades de iniciativas civiles dedicadas a la defensa de los derechos y de entidades intermedias interesadas.

Si bien no debemos en esta escuela presentación ofrecer un modelo concreto, creemos que las observaciones que hemos formulado serían imprescindibles que fueran oídas y recogidas en nuestra legislación y por nuestros constituyentes de 1994.

#### Integración latinoamericana: bloque regional.

Institutos para la integración. Jerarquía de los tratados internacionales

Incisos nuevos al artículo 67 de la Constitución Nacional.

Dado el avance del proceso de integración latinoamericana, estimamos imprescindible adecuar nuestra normativa constitucional a los nuevos requerimientos e implicancias que comporta el derecho comunitario.

Nuestra presencia activa como miembro pleno en la Comisión Parlamentaria en el Mercosur y de la homónima de Integración y Complementación Económica con la República de Chile, sumado a nuestro compartir los sueños de los padres fundadores hacia la patria grande, al compromiso político de nuestros líderes contemporáneos, a la herencia de nuestros maestros en política —y el acompañamiento de nuestro equipo legislativo y de miles de nuestros representados— nos motivan a incorporar este sustancial, difícil y desafiante tema.

Es cierto que la aplicación prevalente del derecho internacional convencional sobre el derecho interno infraconstitucional, es un principio claramente consagrado por la Convención de Viena, por la doctrina y la jurisprudencia. Sin embargo, queda pendiente la limitación del artículo 27, que impone la prevalencia de la Constitución sobre los tratados, circunstancia que podría configurar un escollo para el avance del proceso de integración.

Sería necesario modificar la actual jerarquía normativa, de manera que establezca la supremacía del derecho comunitario sobre el orden jurídico interno.

No obstante ello, creemos que debiera viabilizarse la formulación del derecho comunitario inherente a todo proceso de integración, por el instituto de la delegación de competencias soberanas a los órganos de la integración.

Creados que sean los órganos transnacionales de orden ejecutivo, legislativo y jurisdiccional, será necesario transferirles las competencias pertinentes. Para ello, debe ser atribución del Congreso, en el marco del artículo 67, aprobar tratados que prevean la transferencia parcial de competencias de los órganos de gobierno, a otros de carácter supranacional.

Creemos que éste es un aporte —más los que haremos llegar al constituirse la Asamblea Constituyente— para lograr la más perfecta y sincera reforma constitucional

en la que estamos comprometidos, y que aspiramos que pueda servir para una Argentina mejor, un pueblo mejor, un presente difícil fundando un futuro mejor.

33

### INSERCIÓN SOLICITADA POR LOS SEÑORES DIPUTADOS TROYANO, MENDOZA (C. R.) Y NIÑO

**Opinión de los señores diputados acerca del proyecto de ley por el que se declara la necesidad de la reforma constitucional**

De acuerdo al trámite parlamentario sobre reforma constitucional propiciado por los señores diputados Matzkin y Galván (4.223-D.-1993), los diputados firmantes manifestamos nuestro interés particular en fundamentar y apoyar la jerarquización constitucional de los tratados internacionales con el objeto de una integración efectiva de la Argentina con el derecho internacional público (inciso h) del título "Temas que son habilitados por el Congreso Nacional para su debate por la convención constituyente", del artículo segundo del citado proyecto).

En este sentido nuestro interés más firme se vincula con la concesión de un nuevo status constitucional a los tratados en materia de derechos humanos, situación sobre la cual nuestro país está en deuda con la comunidad internacional.

Para explicar nuestra inquietud haremos una síntesis de la doctrina más notable que los académicos argentinos han desarrollado en torno al tema. Partimos de la base de que es sustancial que los legisladores nos aboquemos en esta hora a fundamentar los aspectos de este proyecto que consideramos de nuestra especialidad e interés, porque la refacturación de una nueva Constitución es una gran tarea de la que el Poder Legislativo debe participar no sólo aprobando un proyecto sino inyectando ideas y aportando sustento anterior suficiente a la convención que se cite al efecto.

#### 1. La universalización de los derechos en el mundo de la segunda posguerra

Hay doctrina que califica a los derechos del hombre con diversos adjetivos que procuran acentuar su importancia, su carácter inalienable, su valiosidad.

Entre esos adjetivos han sido y siguen siendo muy usados, por ejemplo, los de innatos, inherentes, inmutables, naturales, imprescriptibles, universales. Todos ellos apuntan a significar que esos derechos, por ser "del hombre", son de todo ser humano, de todos los seres humanos, en todo el mundo, en cualquier estado, siempre, universalmente.

Lo cierto es que no en todo el mundo ni en cualquier estado todos los hombres han gozado y/o gozan de sus derechos, por lo que las adjetivaciones antes mencionadas no se traducen sin más en su vigencia sociológica ni coinciden necesariamente con las conductas.

Tienen el sentido de señalar una especie de imperfección, para algunos solamente moral, para otros también jurídica, que exige —a favor de todos los hombres, en todas partes y siempre— el reconocimiento y el disfrute de los derechos calificados tan enfáticamente,

De entre todos los adjetivos hemos de prestar atención al de "universales", que deviene de hablar de la universalidad de los derechos.

Con estas palabras se quiere señalar que a partir del siglo XVIII, especialmente con la independencia y la revolución americana de las colonias inglesas (después los Estados Unidos de América) y con la Revolución Francesa —procesos de los años 1776, 1787 y 1789 respectivamente— cobra curso el ya conocido constitucionalismo moderno, y se ponen en boga las declaraciones de derechos.

El movimiento que de allí arranca adquiere gran difusión en el mundo, tan grande que alguien lo ha comparado con el que tuvo en su hora la recepción del derecho romano en los países de cultura occidental.<sup>1</sup>

Pues bien, sociológicamente cabe hablar, en relación con este fenómeno, de una universalización de las declaraciones de derechos y de los derechos mismos, al menos en su expresión normativa, en cuanto cundió la costumbre de inscribirlos solemnemente en las Constituciones escritas de la época posterior.

Universalización o universalidad de los derechos quiere decir, entonces, que se vuelve general en el mundo —más bien habría que decir: en los Estados del mundo— la adopción imitada de las primeras declaraciones de derechos.

El mimetismo revela una ósmosis o penetración cultural del modelo primitivo, un contagio y, para algunos, una especie de copia o reproducción. Lo cierto es que a esa universalización la acompaña una fuerte valoración colectiva en favor de los derechos formulados normativamente en la forma solemne ya aludida.

Por supuesto que, dada la época, se trataba de los derechos conocidos como de la primera generación, o sea los clásicos derechos civiles y políticos, que por entonces recibieron también el nombre de derechos públicos subjetivos y de derechos individuales.

Hasta aquí, la mentada universalización equivale al hecho de que en los Estados que participaron de la recepción del modelo constitucionalista ofrecido a partir de fines del siglo XVIII, las Constituciones escritas incorporaron una declaración de derechos.

Pero la difusión general de ese hábito escriturario o normativo no pasó de lo recién apuntado: cada Estado en su derecho interno acogió la imitación, formulando en sus textos constitucionales un catálogo de derechos del hombre.

Cuando de inmediato digamos lo que entendemos por internacionalización de los derechos podremos com-

<sup>1</sup> Cf. Herrendorf, Daniel E.: *El derecho internacional de los derechos humanos*, Editorial Unión de Universidades de América Latina, 1991.

probar la diferencia que media entre la universalización y la internacionalización.

## II. La internacionalización de los derechos humanos

La internacionalización, que no aparece hasta despuntar la segunda mitad de este siglo XX, no es un fenómeno que, como el otro, acontezca cerradamente y por imitación cultural en el ámbito o en la jurisdicción de cada Estado y de muchos. Acontece en el plano internacional, como propio del derecho internacional público, aunque desde él se filtra al ámbito estatal interno.

Que los derechos humanos se internacionalizan tiene el siguiente significado:

a) Que el problema de los derechos ya no es de exclusivo resorte de cada Estado en su jurisdicción interna, sino además y también del derecho internacional público;

b) Que el derecho internacional público se ocupa y preocupa de ellos;

c) Que se hacen parte de lo que se ha dado en llamar el bien común internacional, o sea que la comunidad internacional considera que un requisito para la paz radica en el respeto interno de los derechos por parte de cada Estado;

d) Que el derecho internacional formula su propia declaración de derechos en documentos internacionales, como el de Naciones Unidas de 1948 y como los numerosos tratados, pactos y convenciones internacionales, los cuales podrán tener un rango constitucional especial de mediar una adecuada reforma constitucional. Los instrumentos más importantes serán mencionados más adelante y vienen proliferando a gran escala.

Y significa todavía algo y mucho más: que en el derecho internacional público se acelera la tendencia a crear organizaciones, no ya entre Estados, sino "por encima de los Estados que ingresan a ellas.

Estas organizaciones se denominan supraestatales o supranacionales, hasta llegar a contar algunas con un tribunal o un organismo que de alguna manera controla si en los Estados que forman las organizaciones supraestatales se producen violaciones a los derechos reconocidos internacionalmente.

Por fin, el hombre mismo ha adquirido la calidad de un sujeto del derecho internacional, no sólo por todo lo ya dicho en cuanto a que ese derecho lo reconoce derechos personales dentro de su esfera, sino sobre todo porque el hombre puede llevar denuncias o quejas ante las organizaciones supraestatales, alegando que el Estado al que pertenece ha lesionado sus derechos en transgresión a la obligación internacional de respetarlos y defenderlos. Y esas organizaciones supraestatales juzgan si ha habido o no violación.

## III. La historicidad de los derechos del hombre

¿En qué queda entonces la noción de la historicidad de los derechos humanos con estos fenómenos de la universalización y la internacionalización de los mismos?

Conviene recordar que damos por cierta la idea de que la forma como se plasman los derechos humanos, tanto en su formulación normativa cuanto en su vigencia sociológica, es histórica. Recordemos que es la cultura propia de cada sociedad en cada tiempo histórico la que colorea plásticamente los derechos del hombre que en ella convive y se sitúa.

El hombre es persona por sí mismo, siempre y en todas partes, pero sus derechos están cargados de historicidad porque dependen de la situación de lugar y de época, de la cultura, de las creencias, de las valoraciones sociales; y todo esto se hunde en la realidad de una circunstancia histórica.

Parece entonces que la noción de la historicidad de los derechos está reñida y es incompatible con la de su universalidad o universalización, porque esta última haría pensar que siempre, en todo tiempo, en todo lugar, el hombre y todos los hombres tienen los mismos derechos, inmutables, universales, inalienables, sin ninguna conexión con el ambiente o el medio en que esos hombres coexisten y conviven.

Parece también que si el derecho internacional público obliga a los Estados a reconocer y respetar unos derechos que se declaran e imponen mediante documentos y tratados internacionales que los Estados tienen, que acatar, esos derechos formulados normativamente para todos los hombres en cualquier Estado del que formen parte, tampoco admiten como carácter su historicidad.

Todo ello porque lo histórico no es inmutable; lo histórico sucede, se transforma, cambia, retrocede o progresa, acumula cargas del pasado y anticipa proyectos del futuro en el hoy, en el presente.

Al repasar lo que tematizamos como universalidad e internacionalización podemos dar convergencia a una idea común a ambas expresiones, que sintetiza —y no discrepa— con la noción de la historicidad de los derechos.

Universalizar los derechos es admitir que todos los hombres siempre y en todas partes deben gozar de "unos" derechos porque el hombre es persona. Internacionalizar los derechos es hacer exigible en virtud del derecho internacional público que todo Estado reconozca "unos" derechos a todos los hombres, también porque el hombre es persona.

Cuando puntualizamos "cuáles" y "cómo" son esos derechos que procedimos con el vocablo "unos", la historicidad de "cuáles" son y de "cómo" son, se recupera. Y se recupera porque el contorno social dentro del cual conviven los hombres en el mundo, dentro de cada sociedad, de cada Estado, de cada tiempo, de cada cultura, es el que da expresión histórica a sus derechos, sobre la base de cuál es la situación, de cuáles son las valoraciones sociales, de cuáles son las pretensiones colectivas, de cuáles son las posibilidades concretas, de cuál es el proyecto de vida comunitaria. Aunque los derechos se consideren "los mismos", no son siempre iguales en el modo de su realización.

Y que esto es así, y que ni la universalización ni la internacionalización de los derechos admiten ser pensadas como referidas a derechos teóricos que flotan en el aire, y que pertenecen a hombres ideales, abstractos.

tos y descarnados, lo pone muy en evidencia el fenómeno también histórico de que desde el comienzo del constitucionalismo moderno hasta hoy —en dos siglos— hubo primero unos derechos de la primera generación (civiles y políticos), después se sumaron otros de la segunda generación (sociales, económicos y culturales), y hoy asoman los de una tercera generación (derecho a la paz, al desarrollo, a la preservación del medio ambiente).

Al menos en las valoraciones sociales y en las normas que las traducen se advierte un avance, una sumatoria, unos añadidos que, en vez de indicar retrocesos, señalan un itinerario en curso, que se alarga, se ensancha y acrece.

El sistema histórico de derechos humanos a fines del siglo XX, es más amplio, más generoso, más abarcador que el primitivo. ¿No es ello indicio de historicidad?

Por detrás de todo esto y sin dejar de lado la base revalorizadora de los derechos, que radica en la personalidad y la dignidad del hombre, visualizamos las necesidades humanas de cada lugar y tiempo históricos como el arsenal donde se incuban las creencias y las valoraciones en torno de los derechos; las pretensiones para su reconocimiento, defensa y promoción; y los estímulos que en doscientos años vienen acusando su línea progresiva.

#### IV. Mundificación de lo humano

En términos de filosofía personalista estamos en condiciones de afirmar que se ha mundializado lo más humano, lo más íntimo con lo que cuenta una persona: su dignidad; y con ella sus derechos múltiples a tenerla y gozarla cabalmente. Constitucionalizar lo que se ha mundializado o internacionalizado, equivale a que la Argentina comience a escribir desde adentro y hacia afuera la historia mundial de la dignidad.

¿Qué implica esta mundialización? Ya sabemos lo que significa en términos gnoseológicos que se ha mundializado el conocimiento de los derechos humanos, que en todo el mundo todos "saben" cuáles son sus derechos, aunque por ahora no siempre gocen de ellos.

Pero hay que dar un paso más. La mundialización del concepto ha enraizado al concepto con el mundo, es decir: ya nos parecería inconcebible "un" mundo —cualquier mundo— "sin" derechos humanos. De otro modo: los derechos humanos forman parte de la esencia de eso que llamamos "mundo". Por eso hablamos de la "mundificación" de los derechos que es como decir la mundificación de lo propiamente humano.

¿Y por qué mundificación? Porque el proceso implica la "cosificación" de esos derechos junto con esa otra "cosa" material que es el planeta. Cuando ahora nos referimos al mundo, no nos estamos refiriendo solamente a un planeta de la Vía Láctea que ejerce ciertos movimientos, etcétera. Salvo que lo hagamos en términos astronómicos.

Desde las ciencias sociales, el "mundo" es una porción de tierra donde hay dignidad, libertad, seguridad, que forman parte estructural de ese mundo y sin las

cuales el pedazo de tierra se convertiría en "una horda de ladrones", como decía San Isidro de Sevilla al referirse a los reinos sin justicia.

#### V. Las personas en el centro del derecho: un cambio de perspectivas

El derecho internacional de los derechos humanos se sitúa en el campo del derecho internacional público. Sea que fuere una parte de él, o un desprendimiento independiente y autónomo —cuestión que ahora no viene al caso— lo cierto es que existe, ha cobrado auge y data de fecha muy próxima.

Se lo puede ubicar a partir de la creación de las Naciones Unidas, o sea, al fin de la segunda posguerra; desde 1945 el derecho internacional ha asumido para sí, para su jurisdicción, para sus organismos, para los tribunales supranacionales o transnacionales, el problema de los derechos del hombre.

Ha comprendido que para el orden y la paz internacionales el hombre debe ver respetados sus derechos dentro de cada Estado cuya población compone. Es un sesgo inusitado porque el derecho internacional común general o clásico encaraba solamente relaciones entre Estados de Estado a Estado. Alguna vez dijimos desde la puerta de un Estado hacia afuera, hasta la puerta de otro Estado o de otros, también hacia afuera.

Hoy eso se mantiene porque los tratados sobre derechos humanos también muestran este tipo de relación, pero se introducen dentro de los Estados que se hacen parte de ellos con una modalidad muy peculiar: la de obligarlos internamente, además de internacionalmente (frente a la comunidad internacional) a reconocer y tutelar los derechos que los tratados consignan.

Con esto, aparte del muy especial modo de vinculación y responsabilidad internacionales que va implicado en estos tratados, la persona humana investida por ellos de derechos que debe gozar dentro de cada Estado del cual es integrante, se ha convertido en un sujeto del derecho internacional o, en otras palabras, en un sujeto con personalidad internacional muy *sui generis*.

Antes sólo eran sujetos del derecho internacional los Estados y algunas entidades que no eran personas físicas (el Vaticano, la Iglesia Católica, los organismos internacionales, etcétera).

Que la persona humana sea ahora un sujeto del derecho internacional significa que los Estados ya no retienen ni recluyen con exclusividad dentro de su jurisdicción interna la posibilidad de situar al hombre de cualquier manera y a su puro arbitrio dentro de la comunidad política que integra.

Esto se debe comprender con mucha claridad. Antes el derecho internacional no se hacía cargo de cuál fuera ese modo de situación política de los hombres dentro del Estado cuya población formaban. Tal problema quedaba exclusivamente a cargo de la jurisdicción interna de cada Estado, por manera que correspondía a la llamada jurisdicción "reservada" de los Estados.

Cuando actualmente el derecho internacional de los derechos humanos ha asumido para la jurisdicción internacional el mismo problema de cómo es y cómo debe



ser el modo de situación política del hombre en el Estado cuya población compone, corresponde aclarar debidamente que:

a) El fenómeno no implica sustraer totalmente el problema a la jurisdicción interna de los Estados; pero,

b) Si quiero decir que el mismo problema ya no es de su jurisdicción interna "exclusiva" o "reservada" porque

c) La jurisdicción interna de los Estados (que ya no es exclusiva ni reservada) subsiste como jurisdicción interna, pero

d) Con el carácter de ser una jurisdicción interna concurrente con la jurisdicción internacional.

De este diagrama surge que ya los Estados no pueden ignorar, desconocer ni oponerse al derecho internacional de los derechos humanos, porque la competencia que invisten para regular los derechos humanos en su jurisdicción interna (no exclusiva ni reservada, sino compartida con la jurisdicción internacional) debe ejercerse de modo compatible con el derecho internacional de los derechos humanos.

Por ahora, entonces, han de quedar bien puntualizadas dos cosas:

a) Que resolver la cuestión de los derechos de cada hombre que hace parte de la población de un Estado ya no es una cuestión que cada Estado pueda decidir a su gusto y preferencia, porque tienen que resolverla en forma acorde con el derecho internacional de los derechos humanos;

b) Que a partir del momento en que el derecho internacional de los derechos humanos ingresa al derecho íntegro de un Estado, ese derecho internacional apareja y proyecta en el derecho interno un doble deber;

b') Internacional, de frente al derecho internacional;

b) Interno, hacia adentro del Estado, que consiste en el ya señalado de respetar en la jurisdicción interna los derechos de las personas sujetas a esa misma jurisdicción.

Precisamente es este deber interno el que, cuando queda incumplido o violado, engendra para el Estado el deber internacional de asumir responsabilidad internacional por el incumplimiento o la violación. Por esta razón resulta un gesto de gran nobleza internacional con el mundo civilizado que la nueva Constitución de la Argentina incorpore como propio el derecho internacional de los derechos humanos.

Hemos entonces de concluir con una afirmación global y genérica que, como principio, resulta cierta: los tratados internacionales sobre derechos humanos reconocen derechos al hombre, a la persona humana, a la persona física.

Sólo por excepción lo hacen a favor de entidades colectivas (por ejemplo, asociaciones sindicales, o cuando aluden a la autodeterminación de los "pueblos").

Cuando se refieren lexicalmente a las "minorías", en realidad están invistiendo de derechos a cada ser humano que forma parte de una minoría. Igual reflexión cabe hacer si atendemos a las fórmulas que se refieren a la familia.

Cabría agregar que, filosóficamente, no es posible hablar en el derecho de otra cosa que no sean los individuos.

En estricta lógica, sólo los individuos existen. Por razones de organización, están insertos en una nación, decimos que forman parte de un pueblo. También decimos que forman parte del grupo de "las mujeres", o "los niños", o "los arquitectos", o "los homosexuales", o "los dementes". Pero estas calificaciones y cuantificaciones son juicios a posteriori, prácticos para las ciencias sociales e hijos de la sociología.

Estas calificaciones —como ninguna otra cosa— pueden hacer una partición en la esencia óntica de la individualidad y la indivisibilidad de la vida, que siempre es individual, única, intransferible, propia, intransmisible.

Esta prioridad kantiana de la vida es lo que Ortega y Gasset —glosando a los existencialistas de este siglo— ha llamado "la realidad radical".

"La vida humana es una realidad extraña, de lo cual lo primero que conviene decir es que es la realidad radical, en el sentido de que a ella tenemos que referir todas las demás, ya que las demás realidades, efectivas o presuntas, tienen de uno u otro modo que aparecer en ella"<sup>2</sup>.

Es por esto muy elogiable que los derechos humanos estén a tono con la filosofía existencialista y admitan que lo único que "existe", en sentido fenomenológico, es la vida como una realidad. Sus cuantificaciones son otra cosa muy diversa, y que no añaden nada a nuestro problema.

Por ejemplo, cuando nos referimos a cualquier entidad colectiva no debe interesarnos como grupos objeto de estadísticas, dictámenes y normas. Antes bien, debe interesarnos cada uno de ellos, cada persona, porque cada quien que pertenece a una minoría segregada está viviendo su vida trágicamente y con dolor. Ese dolor y esa tragedia no son colectivos: las vive cada uno en su alma y en su espíritu con una intensidad solamente individual.

Y regresando ahora al problema como problema jurídico: cuando pensamos en el goce "individual" de los derechos podemos constatarlo con suficiente claridad en los tratados que contienen un plexo de derechos civiles y políticos. Son los clásicos derechos del hombre. No de "todos los hombres", sino de "cada uno de los hombres".

No obstante, cabe añadir que los tratados, en cuanto derecho internacional de los derechos humanos, son un derecho que se llama "mínimo" y que está abierto a ampliaciones, es decir que adjudicar derechos solamente al hombre no impide que otras fuentes (internas y también internacionales) los reconozcan también a sujetos diferentes de la persona física.

Si es sabido que los derechos humanos son derechos del hombre, y que el hombre es el elemento primario y básico de la sociedad y del Estado, no tendría cohe-

<sup>2</sup> Ortega y Gasset, José; *Historia como sistema y otros ensayos*; Editorial Alianza, Madrid, 1981. Cf. especialmente el ensayo que da nombre a la obra, "Historia como sistema", página 13.

encia reconocer derechos a entidades grupales si primero no se le reconocieran al hombre que es su origen y que las forma, en tanto si es coherente reconocerlos al hombre para, de allí en más, proyectarlos después a otras titularidades.

Es obvio agregar que la focalización de los derechos en el hombre tampoco se desmiente cuando los pactos especifican algunos derechos en cabeza del niño, o del ciudadano, o de la mujer, porque estamos siempre ante situaciones subjetivas que solamente protagonizan los seres humanos.

No existe, pues, contradicción entre tales menciones y la titularidad genérica —bien que individual, singular y subjetiva— de los derechos en todos los seres humanos y en cada uno de ellos.

#### VI. Los derechos humanos como la última palabra de los sistemas jurídicos

Conviene acentuar ahora algunos perfiles importantes del derecho internacional de los derechos humanos.

Su fuerza y su vigor resaltan cuando se admite, como lo hace buena parte de la doctrina internacionalista, que el derecho internacional de los derechos humanos se integra con normas que, en el derecho internacional, son *ius cogens*. Esta expresión significa que una norma es inderogable, es imperativa, es indisponible.

Conforme a ello, ni un tratado internacional ni el derecho interno de un Estado, pueden dispensar del cumplimiento de las normas que integran ese *ius cogens*. Se parece, entonces, a un orden público que ninguna voluntad —ni concertado, ni unilateral— puede contrariar.

En otro aspecto se sostiene asimismo que los derechos humanos hacen parte de los principios generales del derecho internacional público, con el efecto que en todo ordenamiento jurídico surten sus principios generales.

Si hacemos una comparación con el derecho interno, en el que la Constitución escrita de cada Estado ocupa el vértice supremo de una pirámide jurídica, podemos decir que en el vértice del derecho internacional público, se sitúan los derechos humanos, integrantes del *ius cogens* y de los principios generales del derecho internacional.

La simetría se vuelve más visible en la comparación del derecho interno y el internacional cuando, en el derecho interno, la Constitución suprema (que encabeza al derecho interno) también contiene a los derechos humanos.

Sintonizados de ese modo el derecho interno con el derecho internacional, hay buena base para afirmar que entre el primero y el derecho internacional de los derechos humanos existe afinidad y compatibilidad, lo cual despoja muchos inconvenientes en orden a la posible contradicción entre uno y otro, y facilita la incorporación de Estados a un sistema internacional de derechos humanos.

Se advierte de este modo que tan importante resulta una Constitución democrática que da contenido a los

derechos, como un derecho internacional de los derechos humanos con cuya filosofía de base la Constitución guarda concordancia.

Queda por añadir que en el derecho internacional de los derechos humanos se organizan jurisdicciones "supranacionales" o supraestatales a cargo de organismos y tribunales que, como existen en el sistema europeo y en el interamericano (en este último, por el Pacto de San José de Costa Rica), pueden conocer y hasta decidir cuestiones promovidas por personas o grupos particulares que denuncian ante tales organismos haber sido víctimas de violación de uno o más derechos por parte de un Estado que se ha hecho parte de un tratado internacional de derechos humanos y que ha aceptado la jurisdicción supraestatal de los mismos organismos y tribunales internacionales.

#### VII. Derechos con nombre propio

Acabamos de ver cuál es la ubicación de los derechos humanos en el derecho internacional público.

Lo que de inmediato se nos pone por delante es saber cuáles son esos derechos.

Hay que tener en cuenta que la Carta de Naciones Unidas hace alusión a los derechos y libertades fundamentales, pero no los enumera, no dice cuáles son, no contiene un catálogo ni una declaración.

En un primer momento, pues, la cuestión queda librada al debate. Actualmente dicho debate parece estar concluido porque a poco de la fecha de la sanción de la Carta de Naciones Unidas se pudo saber cuáles eran esos derechos y libertades fundamentales a los que ella hacía referencia.

Es así como en 1948 la Asamblea de las Naciones Unidas aprobó y emitió una declaración: la declaración Universal de los Derechos del Hombre. Este listado provenía de un organismo de las mismas Naciones Unidas a que pertenece la Carta.

Se dijo entonces que esa declaración de derechos, aun siendo internacional o universal, no era obligatoria, y solo revestía un valor moral o indicativo. Esa discusión también terminó cuando, veinte años después, la Declaración de Teherán asignó a la declaración universal carácter obligatorio.

Pero si todavía fuera poco, casi desde igual momento se redactaron tratados y pactos internacionales cuyo alcance obligatorio y vinculante es innegable para los Estados que se hacen parte en ellos por ratificación o adhesión.

Sin hacer largas reseñas, nos limitamos a citar tres de esos tratados que ahora vienen a cuento en razón de este carácter que estamos enunciando; dos son de Naciones Unidas del año 1966, y el tercero es del sistema interamericano del año 1969.

Los de Naciones Unidas, de carácter universal, son el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, el Protocolo Facultativo del mismo Pacto, y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; el interamericano es regional, y se denomina Convención Americana sobre Derechos Humanos o Pacto de San José de Costa Rica. Asimismo se estableció un Comité de Derechos Humanos y un Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial.

Como cada uno de los tratados mencionados contiene un listado general de derechos, libertades y garantías puede afirmarse con toda seguridad que ahora ya se sabe cuáles son los derechos y libertades fundamentales a los que, sin mencionarlos, hacía —y hace— referencia la Carta de Naciones Unidas.

Son los contenidos en los tratados internacionales sobre derechos humanos, que guardan correspondencia con la anterior Declaración Universal que de ellos hizo Naciones Unidas en el año 1948.

#### VIII. Estado de las ratificaciones del Pacto

##### Internacional de Derechos Civiles y Políticos

Adoptado por la Asamblea General de la ONU el 16 de diciembre de 1966.

Entrada en vigor: 23 de marzo de 1976, según el artículo 49 para todas sus disposiciones, con excepción del artículo 41. Dicho artículo entró en vigor el 28 de marzo de 1979 (artículo 41, parágrafo 2)3.

Participantes	Firma	Ratificación adhesión (a)
Afganistán .....		24- 1-1983 (a)
África Central R. ....		8- 5-1981 (a)
Alemania R. D. ....	27- 3-1978	8-11-1973
Alemania R. F. ....	9-10-1968	17-12-1973
Argelia .....	10-12-1968	
Argentina .....	19- 2-1968	8- 8-1986
Australia .....	18-12-1972	13- 8-1980
Austria .....	10-12-1973	10- 9-1978
Barbados .....		5- 1-1973 (a)
Bélgica .....	10-12-1968	21- 4-1983
Bielorrusia .....	19- 3-1968	12-11-1973
Bolivia .....		12- 8-1982 (a)
Bulgaria .....	8-10-1968	21- 9-1970
Camerún .....		27- 6-1984 (a)
Canadá .....		19- 5-1976 (a)
Colombia .....	21-12-1966	29-10-1969
Congo .....		5-10-1983 (a)
Corea .....		14- 9-1981 (a)
Costa Rica .....	19-12-1966	29-11-1968
Checoslovaquia .....	7-10-1968	23-12-1975
Chilo .....	16- 9-1939	10- 2-1972
China .....		
Cipre .....	19-12-1966	2- 4-1969
Dinamarca .....	20- 3-1968	6- 1-1972
Dominicana .....		4- 1-1978 (a)
Ecuador .....	4- 4-1968	6- 3-1969
EE.UU. ....	5-10-1977	
Egipto .....	4- 8-1967	14- 1-1982
El Salvador .....	21- 9-1967	30-11-1979
España .....	28- 9-1976	27- 4-1977
Filipinas .....	19-12-1966	
Finlandia .....	11-10-1967	19- 8-1975
Francia .....		4-11-1980 (a)
Gabón .....		21- 1-1983 (a)
Gambia .....		22- 3-1979 (a)
Guinea .....	28- 2-1967	24- 1-1978
Guyana .....	22- 8-1968	13- 2-1977
Holanda .....	25- 6-1969	11-12-1978
Honduras .....	19-12-1966	
Hungría .....	25- 3-1969	17- 1-1971
India .....		10- 4-1979 (a)
Irán .....	4- 4-1968	24- 6-1975
Iraq .....	18- 2-1969	25- 1-1971
Irlanda .....	1-10-1973	
Islandia .....	30-12-1968	22- 8-1979
Israel .....	19-12-1966	
Italia .....	18- 1-1967	15- 9-1978
Jamaica .....	19-12-1966	3-10-1975
Japón .....	30- 5-1978	21- 6-1979
Jordania .....	30- 6-1972	28- 5-1975
Kampuchea .....	17-10-1980	
Kenya .....		1- 5-1972 (a)
Liberia .....	18- 4-1967	
Libia .....		15- 5-1970 (a)
Líbano .....		3-11-1972 (a)
Luxemburgo .....	26-11-1974	18- 8-1983
Madagascar .....	17- 9-1969	21- 6-1971
Mali .....		16- 7-1974 (a)
Marruecos .....	19- 1-1977	3- 5-1979
Mauricio .....		12-12-1973 (a)
México .....		23- 3-1981 (a)
Mongolia .....	5- 6-1968	18-11-1974
Nicaragua .....		12- 3-1980 (a)
Noruega .....	20- 3-1968	13- 9-1972
Nueva Zelandia .....	12-11-1968	28-12-1978
Panamá .....	27- 7-1976	8- 3-1977
Perú .....	11- 8-1977	28- 4-1978
Polonia .....	2- 3-1967	18- 3-1977
Portugal .....	7-10-1976	15- 6-1978
Reino Unido .....	16- 9-1968	20- 5-1976
Ruanda .....		16- 4-1975 (a)
Rumanía .....	27- 6-1968	9-12-1974
San Vicente y Granada .....		9-11-1981 (a)
Senegal .....	6- 7-1970	13- 2-1978
Siria .....		21- 4-1969 (a)
Sri Lanka .....		11- 6-1980 (a)
Suecia .....	29- 9-1967	6-12-1971
Surinam .....		28-12-1976 (a)
Tanzania .....		11- 6-1976 (a)
Togo .....		24- 5-1984 (a)
Trinidad Tobago .....		21-12-1978 (a)
Túnez .....	30- 4-1968	18- 3-1969
Ucrania RSS .....	20- 3-1968	12-11-1973
URSS .....	18- 3-1968	16-10-1973
Uruguay .....	21- 2-1967	1- 4-1970
Venezuela .....	24- 6-1969	10- 5-1978
Vietnam .....		24- 9-1982 (a)
Yugoslavia .....	8- 8-1967	2- 6-1971
Zaire .....		1-11-1981 (a)
Zambia .....		10- 4-1981 (a)

<sup>3</sup> Fuente: ONU, Treaty Series, volumen 999, página 171.

# Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos

Adoptado en la Asamblea General de la ONU el 16 de diciembre de 1966.

Entrada en vigor: 23 de marzo de 1976, según el artículo 99<sup>4</sup>.

Participantes	Firma	Ratificación adhesión (a)
Africa Central .....		8- 5-1981 (a)
Argentina .....		8- 8-1986 <sup>4</sup>
Austria .....		10-12-1973
Barbados .....		5- 1-1973 (a)
Bolivia .....		12- 8-1982 (a)
Camérún .....		27- 6-1984 (a)
Canadá .....		19- 5-1976 (a)
China .....		
Colombia .....	21-12-1966	29-10-1969
Congo .....		5-10-1983 (a)
Costa Rica .....	19-12-1966	29-11-1968
Chipre .....	10-12-1966	
Dinamarca .....	20- 3-1968	6- 1-1972
Dominicana .....		4- 1-1978 (a)
Ecuador .....	4- 4-1968	6- 3-1969
El Salvador .....	21- 9-1967	
Filipinas .....	19-12-1976	
Finlandia .....	11-12-1967	19- 8-1975
Francia .....		17- 2-1984 (a)
Guinea .....	19- 3-1975	
Holanda .....	25- 6-1969	11-12-1978
Honduras .....	19-12-1966	
Islandia .....		22- 8-1979 (a)
Italia .....	30- 4-1976	15- 9-1978
Jamaica .....	19-12-1966	3-10-1975
Luxemburgo .....		18- 8-1983 (a)
Madagascar .....	17- 9-1969	21- 6-1971
Mauricio .....		12-12-1973 (a)
Nicaragua .....		12- 3-1980 (a)
Noruega .....	20- 3-1968	13- 9-1972
Panamá .....	27- 7-1976	8- 3-1977
Perú .....	11- 8-1977	3-10-1980
Portugal .....	1- 8-1978	3- 5-1983
San Vicente y Granada .....		9-11-1981 (a)
Senegal .....	6- 7-1970	13- 2-1978
Suecia .....	29- 9-1967	6-12-1971
Surinam .....		28-12-1976 (a)
Trinidad Tobago .....		14-11-1980 (a)
Uruguay .....	21- 2-1967	1- 4-1970
Venezuela .....	15-11-1976	10- 5-1978
Zaire .....		1-11-1976 (a)
Zambia .....		10- 4-1984 (a)

<sup>4</sup> Fuente: ONU, Treaty Series, volumen 999, página 171.

## XI. Estado de las ratificaciones del Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales

Adoptado por la Asamblea General de la ONU el 26 de diciembre de 1966.

Entrada en vigor: 3 de enero de 1967, según el artículo 27<sup>5</sup>.

Participantes	Firma	Ratificación adhesión (a)
Afganistán .....		24- 1-1983 (a)
Africa Central .....		8- 5-1981 (a)
Alemania R. D. ....	27- 3-1973	8-11-1973
Alemania R. F. ....	9-10-1968	17-12-1973
Argelia .....	10-12-1968	
Argentina .....	19- 2-1968	8- 8-1986
Australia .....	18-12-1972	10-12-1980
Austria .....	10-12-1973	10- 9-1978
Barbados .....		5- 1-1973 (a)
Bélgica .....	10-12-1968	21- 4-1983
Bielorrusia .....	19- 3-1968	12-11-1973
Bolivia .....		12- 8-1982 (a)
Bulgaria .....	8-10-1968	21- 9-1970
Camérún .....		27- 6-1984 (a)
Canadá .....		19- 5-1976 (a)
Colombia .....	21-12-1966	29-10-1969
Congo .....		5-10-1983 (a)
Corea .....		14- 9-1981 (a)
Costa Rica .....	19-12-1966	29-11-1968
Checoslovaquia .....	7-10-1968	23-12-1975
Chile .....	16- 9-1969	10- 2-1972
China .....		
Chipre .....	9- 1-1967	2- 4-1969
Dinamarca .....	20- 3-1968	6- 1-1972
Dominicana .....		4- 1-1978 (a)
Ecuador .....	29- 9-1967	6- 3-1969
Estados Unidos .....	5-10-1977	
Egipto .....	4- 8-1967	14- 1-1982
El Salvador .....	21- 9-1967	30-11-1979
España .....	28- 9-1976	27- 4-1977
Filipinas .....	19-12-1966	7- 6-1974
Finlandia .....	11-10-1967	19- 8-1975
Francia .....		4-11-1980 (a)
Gabón .....		21- 1-1983 (a)
Gambia .....		29-12-1978 (a)
Grecia .....		16- 5-1985 (a)
Guinea .....	28- 2-1967	24- 1-1978
Guyana .....	22- 8-1968	15- 2-1977
Holanda .....	25- 6-1969	11-12-1978
Honduras .....	19-12-1966	17- 2-1981
Hungría .....	25- 3-1969	17- 1-1974
India .....		10- 4-1979 (a)
Irán .....	4- 4-1968	24- 6-1975
Irak .....	18- 2-1969	25- 1-1971
Irlanda .....	10-10-1973	
Islandia .....	30-12-1968	22- 8-1979
Islas Salomón .....		17- 3-1982 (d)
Israel .....	19-12-1966	
Italia .....	18- 1-1967	15- 9-1978
Jamaica .....	19-12-1966	3-10-1975
Japón .....	30- 5-1978	21- 6-1979
Jordania .....	30- 6-1972	28- 6-1973
Kampuchea .....	17-10-1980	

<sup>5</sup> Fuente: ONU, Treaty Series, volumen 999, página 9.

Participantes	Firma	Ratificación adhesión (a)
Kenya .....		19- 5-1972 (a)
Liberia .....	18- 4-1967	
Libia .....		15- 5-1970 (a)
Líbano .....		3-11-1972 (a)
Luxemburgo .....	26-11-1974	18- 8-1983
Madagascar .....	14- 4-1970	22- 9-1971
Mali .....		16- 7-1974 (a)
Malta .....	22-10-1968	
Marruecos .....	19- 1-1977	3- 5-1979
Mauricio .....		12-12-1973 (a)
México .....		23- 3-1981 (a)
Mongolia .....	5- 6-1968	18-11-1974
Nicaragua .....		12- 3-1980 (a)
Noruega .....	20- 3-1968	13- 9-1972
Nueva Zelanda .....	12-11-1968	28-12-1978
Panamá .....	27- 7-1976	8- 3-1977
Perú .....	11- 8-1977	28- 4-1978
Polonia .....	2- 3-1967	18- 3-1977
Portugal .....	7-10-1976	21- 7-1978
Reino Unido .....	16- 9-1968	28- 6-1976
Ruanda .....		16- 4-1975 (a)
Rumania .....	27- 6-1968	9-12-1974
Sau Vicente y Granada		9-11-1981 (a)
Senegal .....	6- 7-1970	13- 2-1978
Siria .....		21- 4-1969 (a)
Sri Lanka .....		11- 6-1980 (a)
Suecia .....	29- 9-1967	6-12-1971
Surinam .....		28-12-1976 (a)
Tanzania .....		11- 6-1976 (a)
Togo .....		24- 5-1984 (a)
Trinidad Tobago .....		8-12-1978 (a)
Túnez .....	30- 4-1968	18- 3-1969
Ucrania RSS .....	20- 3-1968	12-11-1973
URSS .....	18- 3-1968	16-10-1973
Uruguay .....	21- 2-1967	19- 4-1970
Venezuela .....	24- 6-1969	10- 5-1978
Vietnam .....		24- 9-1982 (a)
Yugoslavia .....	8- 8-1967	2- 6-1971
Zaire .....		19-11-1976 (a)
Zambia .....		10- 4-1984 (a)

## XII. Informes del Comité de Derechos Humanos y del Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial

Examen de los informes presentados por los Estados partes de conformidad con el artículo 40 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos<sup>6</sup>.

Afganistán

CCPR/C/31/Add 1-7 mayo 1985

España

CCPR/C/32/Add 3-15 agosto 1984

Finlandia

CCPR/C/32/Add 7-18 julio 1985

Francia

CCPR/C/22/Add 4-30 enero 1984

Gambia

CCPR/C/10/Add 12-30 agosto 1984

Gran Bretaña e Irlanda del Norte

CCPR/C/32/Add 5-4 diciembre 1984

Luxemburgo

CCPR/C/31/Add 2-15 julio 1985

Nueva Zelanda

CCPR/C/10/Add 13-15 diciembre 1984

Panamá

CCPR/C/4/Add 8-30 enero 1984

Panamá

CCPR/C/4/Add 8 Rev. 1-17 mayo 1984

Panamá

CCPR/C/4/Add 9-5 febrero 1985

República Dominicana

CCPR/C/6/Add 100-15 agosto 1984

República Popular del Congo

CCPR/C/36/Add 1-25 abril 1985

RSS de Ucrania

CCPR/C/32/Add 4-4 octubre 1984

Trinidad y Tobago

CCPR/C/10/Add 9-3 mayo 1984

Túnez

CCPR/C/28/Add 5-8 mayo 1985

URS de Bielorrusia

CCPR/C/28/Add 4-7 agosto 1984

URSS

CCPR/C/28/Add 3-4 mayo 1984

## XIII. Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial. Informes

Examen de los informes presentados por los Estados partes de conformidad con el artículo 9º de la Convención Internacional sobre Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial<sup>7</sup>.

Australia

CERD/C/115/Add 3-2 septiembre 1985

Canadá

CERD/C/107/Add 8-4 noviembre 1985

Cuba

CERD/C/131/Add 4-19 septiembre 1985

China

CERD/C/126/Add 1-24 junio 1985

Filipinas

CERD/C/118/Add 30-31 octubre 1985

Finlandia

CERD/C/132/Add 21 octubre 1985

Ghana

CERD/C/118/Add 28-5 junio 1985

Jamaica

CERD/90/Add 12-5 febrero 1985

Mali

CERD/C/105/Add 7-6 junio 1985

<sup>6</sup> Fuente: United Nations - Center of Human Rights. Información adicional puede ser solicitada a Palais des Nations, 1211/Ginebra 10/Suiza.

<sup>7</sup> Fuente: United Nations - Center of Human Rights. Información adicional puede ser solicitada a Palais des Nations, 1211/Ginebra 10/Suiza.

México

CERD/C/115/Add 1coorr. 1-24 enero 1985

Países Bajos

CERD/C/131/Add 7-4 diciembre 1985

República de África Central

CERD/C/117/Add 5-24 febrero 1985

Senegal

CERD/C/106/Add 14-21 octubre 1985

Sri Lanka

CERD/C/126/Add 2-12 septiembre 1985

Suecia

CERD/C/131/Add 2-6 junio 1985

Túnez

CERD/C/118/Add 27-6 junio 1985

#### XIV. Derechos "hacia adentro" y derechos "hacia afuera"

Es bueno para comprender cabalmente estas nociones preliminares sobre el derecho internacional de los derechos humanos insistir en la doble faz que presenta.

En esa duplicidad hay una faz internacional y otra faz interna.

La faz internacional muestra, a su vez, dos costados:

a) En primer lugar, en la fuente, que es internacional porque se integra con tratados internacionales;

b) En segundo lugar, en el compromiso y la responsabilidad que tales tratados implican para los Estados que se hacen parte en ellos por ratificación o adhesión, vinculándose obligatoriamente al sistema de derechos instituidos por los mismos tratados, y a todos los otros Estados y organismos internacionales comprometidos en ellos.

La faz interna exhibe el fenómeno de que esos tratados entran o ingresan al derecho interno de los Estados que los ratifican o que les prestan adhesión.

Las dos faces se unen entrañable e indisolublemente. Cuando un Estado se hace parte en uno o más tratados de derechos humanos, asume internacionalmente el compromiso, la obligación y la responsabilidad de cumplirlo.

Este cumplimiento internacionalmente exigible es, a la vez y simultáneamente, exigible internamente en su jurisdicción propia, porque precisamente el no cumplirlo internacionalmente desencadena la responsabilidad internacional.

Aquí aparece lo curioso del perfil del derecho internacional de los derechos humanos: los Estados se obligan internacionalmente a hacer efectivo internamente (en sus respectivas jurisdicciones) el cumplimiento de estos tratados. ¿Y esto que quiere decir?

Que estos tratados, cuando por ratificación o adhesión de un Estado entran a formar parte de su derecho interno, invisten directamente a cada hombre que forma la población de ese Estado, o que está sometido a su jurisdicción, con la titularidad de los derechos y libertades reconocidos en el tratado de que se trate.

La responsabilidad internacional de un Estado que incumple la obligación —internacional e interna— de hacer efectivos esos derechos en favor de los hombres que forman su población, se acentúa cuando queda

abierta y expedita la posibilidad de que el hombre acuse al Estado ante un organismo o un tribunal supranacional (internacional) por haberle violado uno o más derechos reconocidos en esos tratados.

#### XV. Las naciones ante el derecho internacional de los derechos humanos

En el derecho internacional público existe un principio según el cual ningún Estado puede hacer valer u oponer sus normas internas para desobligarse de un tratado, o para incumplirlo, o para evadir su responsabilidad internacional por no cumplirlo. Como lo señalamos anteriormente, este principio está explícitamente consignado en la Convención de Viena sobre derecho de los tratados.

En otras palabras, el principio quiere significar que para el derecho internacional ninguna norma interna de los Estados le es superior jerárquicamente.

Ningún Estado puede alegar —por ejemplo— frente al derecho internacional que su Constitución, por ser suprema, le confiere fundamento para incumplir un tratado opuesto a esa Constitución. Y mucho menos lo puede alegar respecto de sus normas internas inferiores a la Constitución.

Quiere decir que cuando en el derecho interno de un Estado, su Constitución o sus leyes tiene prelación sobre los tratados, tal prelación no sirve en el ámbito internacional porque en el derecho internacional el principio es otro. Hay, pues, una discordancia básica entre ese derecho interno y el derecho internacional.

Por eso, entre el derecho internacional y el interno no dejan de producirse fricciones en torno de la ubicación jerárquica de uno respecto al otro.

Muchas Constituciones hacen derivar de su supremacía y de su rigidez, la noción de que los tratados son inferiores a la Constitución y deben estar de conformidad con ella, y no a la inversa. Otras Constituciones —las menos— erigen al derecho internacional por encima de la misma Constitución, o se colocan en un mismo nivel con él. Esto es lo que debemos intentar a partir de la reforma.

Cuando no es así, un tratado discrepante con la Constitución puede ser juzgado inconstitucional en sede interna pero, como principio, la superioridad de la Constitución como derecho interno que es, no es alegable ni oponible internacionalmente para desligarse del tratado o para no cumplirlo o no respetarlo; por eso, si internamente el tratado es declarado contrario a la Constitución o a las leyes, la responsabilidad internacional del Estado subsiste, aunque su derecho interno proporcione —también internamente— una solución distinta u opuesta a la del derecho internacional.

Problema parcialmente distinto es el que, después de situar a los tratados por debajo de la Constitución, encara cuál es su relación con las leyes y con el resto del derecho interno.

El problema decimos que es parcialmente distinto al que se presenta en la relación de los tratados con la Constitución porque, en el derecho interno, las leyes son inferiores a la Constitución y, al no revestir su rango supremo, ofrecen menor dificultad para situarse también por debajo de los tratados.

Es obvio que si la Constitución no puede ser preferida a un tratado a tenor del ya citado principio del derecho internacional, muchísimo menos cabe que las leyes prevalezcan sobre los tratados, y ni siquiera que tengan el mismo rango que ellos. Las leyes siempre deben reputarse inferiores a los tratados, sin que importe la antelación temporal de unas y de otros entre sí.

Cuando este tema de la ubicación jerárquica de los tratados se focaliza en el derecho internacional de los derechos humanos, y se proyecta a la confrontación entre tratados de derechos humanos y derecho interno, cobra inusitada trascendencia un comentario que ya hemos hecho un poco antes. Es el de la importancia que tiene una Constitución, democrática que contiene derechos personales. Una Constitución de ese tipo no puede presentar obstáculo en el derecho interno cuando a éste se incorporan tratados sobre derechos humanos, porque corresponde partir de la presunción de que si Constitución y tratados son normas que reconocen derechos, entre una y otros hay afinidad y compatibilización.

Tal simetría es un dato útil para interpretar a esa Constitución y a esos tratados en forma coherente, armónica y congruente, de modo que en vez de descubrir posibles contradicciones entre ellos, comprenda que se integran y complementan recíprocamente.

Todo cuanto se haga para evitar que en el derecho interno los derechos emergentes de tratados internacionales sufran disputas so pretexto de estar en discrepancia o en contradicción con aquel derecho interno, es un esfuerzo esmerado y necesario que hemos de hacer para dotar al derecho internacional de los derechos humanos del valor y el efecto que debe reconocérsele para que no se convierta en letra muerta o en declaración vana.

#### XVI. La discusión de la vigencia "hacia adentro"

No nos toca entrar en detalle al análisis del modo como el derecho internacional ingresa en el derecho interno de los Estados. No obstante, hace falta un breve comentario que sirva buen resultado en aplicación al derecho internacional de los derechos humanos.

La importancia de tal resultado se capta bien cuando recordamos que la finalidad de los tratados de derechos humanos se dirige a hacer efectivos en el derecho interno de los Estados a los derechos cuya fuente radica en esos mismos tratados, o sea, en el derecho internacional.

Valga decir simplemente que, a nuestro juicio, los tratados entran a formar parte del derecho interno de un Estado cuando dicho Estado los ratifica o adhiero a ellos.

A partir de la ratificación o la adhesión el derecho interno recibe al derecho internacional contractual. No hace falta más. A esta postura se la denomina monismo, porque monismo significa unidad de orden jurídico entre el derecho internacional y el interno, de forma que el sistema de fuentes es común.

Por ende, después de la ratificación o la adhesión no es menester que una fuente dé derecho interno de recepción en él al tratado, porque éste ya está dentro del derecho interno por virtud de la ratificación o adhesión.

La tesis que exige una ley interna posterior a la ratificación o la adhesión que recoja al tratado y lo incorpore al derecho interno se llama "dualismo". Dualismo significa que el derecho internacional y el interno componen dos ordenamientos distintos, separados e inconmunicados entre sí; de ahí que para el dualismo un tratado jamás penetre en el derecho interno si éste no lo recoge a través de una fuente propia.

Acogido el monismo, se comprende sin dificultad que los tratados sobre derechos humanos que por ratificación o adhesión entran al derecho interno de manera directa y automática, también directa y automáticamente invisten de titularidad a los hombres dentro del mismo derecho interno con respecto a los derechos, libertades y garantías que les reconocen a su favor. Nada más hace falta. Y tal es el efecto benévolo que producen al hacer inmediatamente exigible su cumplimiento y efectividad por parte de cada Estado en su propia jurisdicción interna, de cuyo ordenamiento jurídico forman parte como tratados que son.

El hecho de que los tratados estipulen que los Estados que se hacen parte de él se comprometen y obligan a reajustar su derecho interno de conformidad con el tratado, si es que ya los derechos que éste reconoce no tienen efectividad en el derecho interno, no resulta argumento válido para negar que el tratado ratificado está dentro del derecho interno.

Lo que los tratados dicen en estos casos es que los Estados cuyo derecho interno es discrepante con el tratado tienen el deber de tornarlo compatible. Y precisamente tal deber demuestra que, si existe, es porque el tratado se halla formando parte del derecho interno y engendra la necesidad obligatoria de que éste se le acomode para no discrepar.

Todo ello en orden a cumplir el deber de que se hagan efectivos los derechos contenidos en el tratado dentro de la jurisdicción de cada Estado que se ha hecho parte en él.

Siempre con el propósito de impedir que el derecho interno de un Estado sea considerado o interpretado en contradicción con los tratados sobre derechos humanos, podemos imaginar varias soluciones posibles.

Una puede ser la que propiciamos: incluir en la constitución una cláusula que confiera primacía a los tratados internacionales, sea a todos (propuesta de máxima), sea solamente a los tratados sobre derechos humanos (propuesta de mínima).

Otra puede ser incorporar otra cláusula en lugar de alguna de las dos anteriores, conforme a la cual los tratados internacionales sobre derechos humanos sean reconocidos con igual nivel jerárquico que la Constitución.

La tercera vendría a conformarse con establecer en la Constitución que los mismos tratados serían superiores a las leyes.

También, como cuarta fórmula, cabe tomar ejemplo de la actual Constitución española, y sugerir que la Constitución inserte una cláusula según la cual los derechos y libertades en ella declarados se interpretaran de conformidad con los tratados internacionales sobre derechos humanos.

Acaso sin que tal cláusula figure expresamente en las Constituciones, puede inferirse que tratándose de Cons-



tuciones democráticas e interpretadas en forma dinámica y actualizada, admitan en forma implícita aquel principio entre sus principios generales de hoy.

Por fin, en mancomunidad con la cuarta solución recién diseñada, aparece una quinta, también viable para el caso de las Constituciones democráticas. Tal solución consiste en estimar que la cláusula constitucional de los derechos implícitos acoge entre estos a todos los derivados de tratados internacionales sobre derechos humanos, cuando uno o más derechos contenidos en estos exceden a los enumerados o declarados expresamente en la Constitución.

Todas estas soluciones, tal vez susceptibles de escalonarse de mayor a menor, tienden a dar efectividad en el derecho interno al derecho internacional de los derechos humanos.

#### XVI. El subsidio normativo del derecho internacional

Hemos deslizado antes la noción de que el derecho internacional de los derechos humanos tiene carácter mínimo. Se dice también que tiene carácter subsidiario.

Usar el adjetivo "mínimo" no es infravalorarlo. Simplemente es aludir a varias cosas. Entre ellas, las siguientes:

1. Por un lado, mínimo quiere decir que los tratados que contienen un plexo global de derechos sólo incluyen los derechos fundamentales, y aun así, en su contenido esencial, primario o básico;

2. Por otro lado, quiere decir que las fórmulas normativas que utilizan tienen un detalle mínimo descriptivo de esos derechos y de su contenido, a fin de que la elasticidad y generalidad lexicales faciliten la ratificación o adhesión del mayor número de Estados posible, de modo que el derecho interno de estos no tropiece con barreras demasiado rígidas, y disponga de suficiente margen reglamentario interno;

3. Finalmente, y de modo algo curioso, el carácter mínimo alude a la mayor amplitud que los referidos tratados ostentan cuando incorporan derechos implícitos, o prescriben que no han de entenderse como negación de otros derechos que surjan del derecho interno (constitución y leyes de los Estados), de declaraciones internacionales sobre derechos del hombre, o de otros tratados.

Bien cabe comprender que, por eso, los tratados sobre derechos humanos que reconocen un conjunto general de derechos no deben interpretarse como cerrando una lista taxativa, porque fuera de esa lista queda residualmente un espacio abierto a la maximización del sistema total de derechos personales.

El derecho internacional de los derechos humanos que los pactos asumen y formulan es, pues, mínimo, pero acoge tanto la implícitud de derechos no enumerados como la apertura de la declaración de derechos en un triple campo:

a) El de añadiduras que pueden provenir de entidades a los mismos pactos;

b) El de no exclusión de otros derechos emergentes de otras fuentes, internas o internacionales;

c) El de las normas de interpretación a tenor de las cuales deben interpretarse los pactos para no extraer ninguno de sus artículos un criterio destructor de los derechos, o limitativo de ellos en medida mayor que la que esas mismas normas consienten.

Tampoco la naturaleza subsidiaria del derecho internacional de los derechos humanos es un apocamiento de éste.

Tal vez quepa correlacionar lo que es subsidiario con lo que es mínimo.

Subsidiar tiene, en una de sus acepciones, el sentido de ayuda; asimismo, el de suplencia. Ayuda, coopera, colabora, suple, fortalece, auxilia. Y todo ello se cumple asimismo muy bien cuando se recorre la génesis histórica de los derechos: primero comienzan en el ámbito interno de los Estados a gestarse y declararse en sus constituciones; simultáneamente, se da el fenómeno de su universalización —que ya hemos estudiado— por la imitación que muchos Estados van haciendo recíprocamente de este constitucionalismo originario (desde fines del siglo XVIII); por fin el problema de los derechos ya no queda exclusivamente a cargo del derecho interno porque el fenómeno de su internacionalización implica que también el mismo problema es asumido por el derecho internacional en concurrencia con el derecho interno de los Estados.

Esta última etapa es la que permite captar que el derecho internacional de los derechos humanos ha venido en auxilio y colaboración del derecho interno, a darle una nueva cobertura para la tutela de los derechos y una nueva instancia jurisdiccional.

#### XVII. Legitimación procesal de las garantías

Si tantas veces se ha dicho que el derecho no es solamente un conjunto o un sistema de normas o, en forma más simple, que la realidad del derecho no está en la norma, sino en la conducta humana a la que la norma menciona y se refiere o describe, ahora no podrá sorprender que dediquemos muchísima atención al tema sociológico (abarcador de lo político, lo cultural, lo económico) dentro del estudio de los derechos humanos.

Es así porque el derecho como fenómeno social y en su dimensión sociológica depende y necesita de muchísimos condicionamientos materiales (por ejemplo, económicos o tecnológicos) e inmateriales (por ejemplo, de tipo cultural, valorativo, sociológico) para ser como es y como queremos que sea.

Con ello se advierte que el derecho de los derechos humanos será, en cuanto fenómeno sociológico de conducta humana, de un modo o de otro, favorable o no, según qué condicionamientos o elementos propios o nocivos estén a disposición de los hombres en el despliegue de sus conductas como fenómenos de su libertad.

A modo solamente introductorio y ejemplificativo, piénsese en las posibilidades e imposibilidades de goce, ejercicio y desarrollo del derecho a la vida en una sociedad donde hay bolsones de insalubridad, de hacinamiento habitacional, de falta o escasez de agua corriente, de contaminación del medio ambiente, de ausencia o deficiencia en los servicios eléctricos, sani-

tarios, de salubridad, en los asistenciales (hospitales, centros de atención de enfermedades, de discapacitados, de niños y ancianos, centros de prevención y rehabilitación), o donde hay epidemias y pestes, o posibilidad de contagio (por ejemplo el sida, la fiebre amarilla, el mal de Chagas, la viruela, el cólera).

O directamente en la realidad descomunal de los migrantes, que ni siquiera cuentan con malos hospitales, con escuelas inútiles ni aguas contaminadas. Porque no tienen nada. Ni miseria.

Piénsese en las posibilidades e imposibilidades de goce, ejercicio y desarrollo del derecho a la educación en una sociedad donde hay analfabetismo, desculturización, desinterés social por acceder a la instrucción elemental, donde los docentes están mal pagados y carecen de estímulos vocacionales, donde no se fomenta la difusión de la cultura, donde la censura y la autocensura siegan las fuentes creadoras, donde no hay expresión libre, donde el Estado fija la orientación ideológica de la enseñanza, etcétera.

Por fin, para concluir con las menciones ejemplificativas, piénsese en cuántos derechos (entre ellos los citados a la vida y a la salud, y a la educación, más muchísimos otros) no resultan accesibles en su goce y ejercicio ni en su disponibilidad efectiva cuando la economía de una sociedad está maltrecha, es subdesarrollada, carece de medios suficientes de productividad, exhibe mala e injusta distribución de la riqueza, está dominada egoístamente por sectores pujantes del poder económico, o por la especulación y el afán de lucro desmedido que atrofian la capacidad de trabajo, e impulsa a la gente a migrar porque no quedan alternativas.

Nada o muy poco de todo esto depende de grandilocuentes normas y declaraciones escritas de derechos, ni siquiera cuando se insertan en la constitución formal o en los tratados internacionales.

Qué alternativas dejamos a una persona imposibilitada de trabajar, o que cobra un salario miserable, o que debe acumular diversos trabajos en un horario agobiador más que migrar hacia la prosperidad de otros países, si una serie de imposibilidades y dificultades emergentes de malos condicionamientos socioeconómicos y culturales le impiden o le estorban encontrar actividad suficientemente remuneratoria, mandar a sus hijos a la escuela o educarse él mismo, atender su salud y la de su familia, disponer de tiempo mínimo y vital para el descanso y el ocio.

Es bueno el planteo realista de estos dramas que acontecen en la vida biográfica de muchos seres humanos para entender acabadamente que no basta con proyectar como plan de convivencia un catálogo de derechos a ser accedidos y gozados por todos, si faltan los acompañamientos necesarios que no vienen dados por las normas sino por la gama plural de marcos y condicionamientos del sistema político en su totalidad de ámbitos y de subsistemas.

Heimos introducido la palabra "marcos", y la hemos agregado a la ya usada "condicionamientos". Cabe incluir una tercera: "presupuestos". Y todavía otra cuarta: "factores".

Todo este vocabulario (marcos, condicionamientos, presupuestos, factores) alude a perímetros e ingredien-

tes del régimen o sistema político; son el perímetro, son elementos con que se rodea y de los que se dispone o de los que se está privado; son los ingredientes con que se hace; son las influencias —buenas y malas— que se reciben, que penetran y que pesan sobre todos.

Allí están los hombres, la cantidad y la densidad de población, la convivencia urbana y rural, la estratificación social, los recursos naturales, la situación geográfica y geopolítica, las formas de producción y distribución de bienes y servicios, el producto bruto interno, la deuda pública, el desarrollo o el subdesarrollo, el potencial energético, los servicios públicos, las formas y capacidades de consumo, el sindicalismo, el poder económico, financiero y empresarial, las formas habitacionales, el ecosistema. Y están, con muchísima más inmaterialidad, la cultura, la educación, las valoraciones sociales, las ideas circulantes, las opiniones públicas, las creencias (religiosas, económicas, sociales, políticas), etcétera.

Y con un pie en lo material y otro en lo inmaterial están los medios tecnológicos para las comunicaciones sociales por satélite, por radio y televisión, por la prensa, a través del arte, del cine, de las computadoras, de la radiotelefonía, etcétera.

Véase qué efectos multiplicadores, para bien o para mal, como factores favorables o nocivos, juega esta trama indisoluble de marcos, condicionamientos, presupuestos y factores del sistema político, y aplíquese la observación a cómo funcionan en los derechos humanos de cada uno.

Quien extravíe esta visión realista se agotará en un normativismo desencarnado y descarnado que no lo dejará comprender nada o muy poco.

Es cierto que la vida humana y la convivencia social son futurizas, están lanzadas y proyectadas hacia adelante, hacia "lo-por-venir", porque los hombres vivimos optando a cada momento y valorando las opciones que hacemos y la solución que elegimos para seguir viviendo del modo que creemos mejor para cada uno y para el conjunto.

A la vida se la puede contar o narrar, pero también —como enseñaba Carlos Cossio y, en la misma línea jurídica, enseñan Bidart Campos y Herrendorf— se la puede normar, y las normas "enuncian" la vida como futuro, expresan un proyecto, dicen como quieren vivir los hombres, o a veces como quienes los gobiernan y mandan quieren que vivan.

Las normas expresan el futuro, ese futuro de la vida humana y de la convivencia, que se anticipa y simboliza en ellas. Pero las normas no cobran fuerza social por sí solas y se quedan en proyecto, o se frustran, y con ellas el futuro se realiza y se vive como intensificación de la miseria.

De ahí que haga falta recomponer, mejorar, funcionalizar, optimizar al conjunto de marcos condicionamientos, presupuestos y factores del sistema político, para hacerlo propicio a la vigencia y eficacia de los derechos, para compensar, modificar, superar y sustituir todos los elementos negativos y desfavorables y para mantener, consolidar, acrecer y alcanzar los positivos y favorables.

Esta es tarea de la acción humana, de las conductas, de las políticas de bienestar, que no "se hacen" escribiéndolas o formulándolas en normas, sino emprendiéndolas como faena.

Mientras tanto, ya lo hemos dicho, las personas que padecen carencias no pueden esperar que las cosas mejoren, porque la realidad muestra de modo impecable que las causas que producen la tal carencia no desaparecen. Y necesitan soluciones para "este momento de ahora". Como dice el Talmud del pueblo hebreo: "¿Si no es aquí, dónde? ¿Si no es ahora, cuándo? Si no es con ustedes, ¿con quiénes?"

### XVIII. La incidencia de factores externos

Un poco convencionalmente podemos decir que los factores de incidencia material también pueden disfuncionalizar el goce pleno de los derechos humanos. Veamos:

a) El marco temporal reaparece aquí otra vez, luego de haber sido incluido entre los factores de tipo cultural. Ahora lo vemos como un ámbito; el ámbito temporal, siempre suponiendo el tiempo histórico que es el propio de la vida humana. En el tiempo así captado como un espacio, se conjugan y confluyen el pasado, el presente y el futuro, que convergen en esa realidad radical que es la vida de cada hombre. La temporalidad afecta, indudablemente, a los derechos, que son cosa de la vida humana. Ya hemos visto esto detenidamente al tratar la cuestión de la temporalidad propia del derecho como logos de la conducta, siguiendo las enseñanzas de Bergson, Pucelle y Rouges.

b) El espacio físico o geográfico se une como una coordenada más al marco temporal. Hace a la situación en que también se emplaza la vida humana. Como el espacio físico es el que presta base y asiento a la convivencia social, todo cuanto ocurre dentro de su perímetro (valga recordar que el Estado es eminentemente territorial, tiene límites y fronteras, etcétera) resulta de alguna manera tributario de ese mismo espacio y receptor de sus influencias. Pero ese espacio no se recluye en el territorio estatal, si nos atenemos al dato cierto de que hoy el hombre ha penetrado e invadido el espacio interestatal bajo la alternativa de la migración, que es el fenómeno cabal de nuestros días.

Largo sería acumular ejemplos. Solamente echamos mano de alguna reflexión marginal: cuando el Estado cree ensimismarse y replegarse sobre la nación, a la que supone su base humana, es posible que la política de derechos humanos los circunscriba a los "nacionales" (muchas Constituciones han titularizado de esa forma los derechos, como si los extranjeros que forman la población del Estado fueran extraños); la inhospitalidad puede llegar al paroxismo en Estados xenófilos, como la Alemania hitleriana en su genocidio judío; si se utiliza la geopolítica del espacio vital, puede ocurrir que un Estado no democrático —vuelve el ejemplo del nazismo y el de la antigua Unión Soviética— haga jugar su territorialidad no para detener en ella su jurisdicción, sino para expandir en detrimento de otros Estados a los que se invade y anexa; el sitio geográfico de instalación de un Estado exhibe asimismo influencias, como

se aprecia cuando encontramos Estados "tapones", o insulares, o vecinos de Estados democráticos o totalitarios, o periferias dependientes de un centro ajeno de poder, por fin la internacionalización de los derechos humanos ha creado una atmósfera universal y un ámbito del que es difícil a un Estado sustraerse; por último, piénsese en el fenómeno de las integraciones comunitarias supraestatales;

c) La población o elemento humano conviviente en un Estado es otro marco prolífico. El modo de estructura, de vida, de estilo, de cultura, diversifica las sociedades. Las hay democráticas y no democráticas, estratificadas o con alta movilidad social, pluralistas u homogéneas, etcétera. En este mismo marco puede colacionarse el fenómeno del urbanismo y la vida rural, de las migraciones, de la distribución poblacional respecto del territorio, de las grandes áreas metropolitanas, de las aglomeraciones obreras e industriales, de los índices de natalidad y mortalidad, de la composición de la población por edades y ocupaciones, etcétera. Todas estas cuestiones —a título de ejemplo— guardan relación con los derechos humanos.

Por fin el ámbito humano o poblacional es, en cuanto ámbito de convivencia societario, aquel en que se alojan y proyectan todos los factores culturales, políticos, materiales, económicos, y aquel en que los hombres despliegan sus protagonismos;

d) La economía, tan exageradamente remarcada por el determinismo marxista, plantea un tema extenso y arduo. No es éste el lugar para su tratamiento; pero indudablemente pecaría de omisión torpe un estudio sobre los derechos humanos que no fijara su más preponderante atención en el factor económico, y ello con énfasis predominante.

Nadie medianamente informado, o con su solo sentido común y su experiencia cotidiana, puede minorizar la gravitación enorme que el subsistema económico tiene en el sistema político. Nuestras sociedades perturbadas por el subdesarrollo y por la disfuncionalidad de la economía pueden dar pleno testimonio.

Conviene a la vez computar que muchos problemas económicos se resuelvan a escala regional o mundial, y que casi ningún Estado, por no decir ninguno, está en condiciones de autoabastecer su economía. La interdependencia, gusto o no, es una realidad imposible de desmentir.

No es el caso discutir el dilema de si los países ricos tienen vocación democrática y los países pobres vocación autoritaria. No es serio suponer que la riqueza o la pobreza por sí solas la indole del sistema político; pero sí es serio y realista observar que los países pobres o con subsistemas económicos perturbados, inestables, desquiciados y disfuncionales aportan ingresos nocivos al sistema político, y conspiran contra un sistema de derechos humanos, sobre todo en el ámbito de los socioeconómicos y culturales; es evidente que si los derechos tienen que ver con necesidades y bienes primarios de la vida humana, muchísimos de esos bienes y necesidades son de naturaleza económica o precisan del factor económico para satisfacerse.

No es del caso proponer modelos ni recetas, aunque sí conviene tomar distancia de dos extremos: el del dirigismo estatista que con su centralismo niega toda

libertad económica, y el del individualismo liberal-capitalista que deshumaniza a la economía y no se aviene a mitigar la crueldad de la competencia irrestricta del mercado con presencias estatales siquiera moderadas.

En dos palabras, es imprescindible comprender que; como dice Peces-Barba, para defender la libertad es menester crear las condiciones sociales, económicas y culturales que la hagan posible. El encadenamiento con la economía es inevitable;

e) Por fin, se nos aparece en la serie de los factores materiales el factor tecnológico.

Damos por cierta la incidencia de las técnicas contemporáneas de avanzada en todos los campos de la vida política. Siempre la técnica jugó esa influencia. Baste recordar la de la imprenta en la libertad de prensa y de comunicación, la de la máquina a vapor y de la aviación en las comunicaciones.

Hoy la tecnología puede aportar servicios útiles en ámbitos como el de la salud, de la educación, del trabajo, del mundo empresarial. Por supuesto, hay que precaverse de la deshumanización de la técnica, de su uso desvinculado de la ética, de la invasión avasalladora a la intimidad mediante la informática. Pero como todas las cosas, la tecnología depende de cómo se la emplea para qué fines, con qué límites. En el marco de su dimensión favorable a los derechos humanos es ridículo desentenderse de ella o menospreciarla.

#### XIX. Petición

Es por todas estas razones que solicitamos que se considere nuestro firme apoyo a la jerarquización constitucional de los tratados en materia de derechos humanos como instrumentos superiores a nuestra Constitución federal, por las causas múltiplemente expuestas más arriba.

34

#### INSERCIÓN SOLICITADA POR EL SEÑOR DIPUTADO GOMEZ CENTURION

Opinión del señor diputado acerca del proyecto de ley por el que se declara la necesidad de la reforma constitucional

Queremos, brevemente, expresar la posición del Partido Bloquista de San Juan, en este debate en el que tratamos el proyecto de declaración de necesidad de la reforma de la Constitución Nacional.

Se ha recorrido rápidamente un largo camino desde que se vislumbró la posibilidad cierta de reformar nuestra Constitución. Somos conscientes del trascendental momento que transitamos.

Muchas idas y venidas se sucedieron llevando consigo los distintos argumentos esgrimidos de acuerdo al lugar desde donde procedían.

Reforma grande. Reforma chica. Reforma sin consenso. Reforma con consenso. Reforma con nuevos dogmas. Reforma con respeto por nuestros dogmas. Reforma por designios personales. Reforma por designios colectivos.

Vale decir, si se me permite la expresión, mucha tela se cortó sobre esta cuestión.

Hoy, en este recinto, en esta maratónica sesión —cuyo circuito y contenido fue conocido horas antes de sentarnos en estas bancas—, estamos escuchando y escucharemos un compendio acelerado de las posiciones por la reforma planteada.

Pero, a nuestro entender, una vez fijadas las mismas, tanto en el acuerdo como en el disenso, seguramente el tiempo dirá que ésta es una nueva Argentina.

A los sanjuaninos de ninguna manera nos intimidan las reformas; mucho menos, por cierto, aquellas que hacen a nuestra Constitución.

Tanto la historia lejana como la reciente de mi provincia ejemplifican esta posición a través de sendas reformas de la Constitución provincial.

Vale recordar la innovadora Constitución provincial de 1927, impulsada por el Partido Bloquista de San Juan.

Adelantándose a los tiempos, planteamos allí temas

fundamentales como el voto universal de las mujeres en el orden provincial y municipal, la separación de la Iglesia y el Estado, la implantación del sistema electoral uninominal en reemplazo de los dos tercios de la Ley Sáenz Peña en el orden nacional; y en el campo de lo social basta recordar la fijación de un salario mínimo y las medidas relacionadas con la protección de los sectores laborales y las condiciones de trabajo, entre otros preceptos.

Muchos de estos principios tardaron más de dos décadas en incorporarse a la Constitución Nacional.

También podemos hacer referencia a la última reforma de la Constitución provincial, plasmada en 1986, con el consenso de todos los sectores.

Esta somera descripción refleja la posición históricamente reformista del Partido Bloquista de San Juan.

Se hace necesario fijar, en primera instancia, una clara posición respecto de la necesidad de la reforma que hoy tratamos.

Para ello, volviendo a nuestra convicción históricamente reformista, cabe necesariamente poner luz sobre la misma con algunas referencias sobre "esta reforma planteada", cuyo texto tenemos en las bancas.

Debemos ser sumamente cuidadosos con la misma, pero fundamentalmente con el contenido de lo que se vaya a declarar necesario reformar.

Ello, no porque cuestionemos oportunidad o consenso, sino porque defendemos sin pudor alguno los principios representativo, republicano y federal sabiamente establecidos en la actual letra constitucional.

Así, como no aceptamos modificaciones en sus enunciados dogmáticos, tampoco lo hacemos con pretendidas inclusiones de rondón, que amparándose en un espejismo formulado en torno a cuestiones como la elección directa socavan la base misma de los principios que por otro lado se propala defender.

Los representantes del pueblo somos los custodios del respeto de nuestra Ley Fundamental, de sus principios, de su sabiduría; es nuestro sagrado mandato y tenemos la obligación de defenderlo.

Nuestra Carta Magna fue hecha con la suficiente sabiduría como para haber logrado el reconocimiento como uno de los textos fundamentales humanamente más generoso, políticamente más práctico y técnicamente más perfecto, donde la sociedad se encuentra reflejada.

Nuestra Constitución Nacional es el instrumento fundamental y el símbolo del espíritu de unión nacional.

La misma fue plasmada luego de largos años de desencuentros, tomando base en los pactos realizados por las provincias, siendo esta Constitución verdaderamente "el gran pacto".

Estamos entrando en el siglo XXI y nuestra Constitución ha cumplido más de 140 años. Quizás sea la última de un país en esta frontera del tiempo. Han pasado muchas cosas con el mundo y con la humanidad desde que la misma se plasmó. Los cambios fueron impresionantes; son actualmente impresionantes, y serán más impresionantes todavía.

Desde aquel Congreso General Constituyente de 1853 difícilmente se pudiera imaginar el mundo de hoy; seguramente con menos razón el del futuro.

Pero hay algo que no cambió ni cambiará: la firme vocación del pueblo argentino de construir una Nación sentada en los dogmas de aquella vieja pero sabia letra.

Los grandes cambios; los inventos de la radio, la televisión, el automóvil; las décadas ahora aceleradas marcando siglos; la década espacial, la década atómica, la década de las comunicaciones; todas las innovaciones que éstas trajeron: conocimiento, pérdida de fronteras con las nuevas tecnologías, acercamiento entre los pueblos; sólo han servido para afirmar con mayor seguridad que aquel instrumento de unión nacional solamente merece una resurada actualización.

Hay que despojarse totalmente de reflejos mezquinos y profundizar el respeto irrestricto de los principios fundamentales en pos de nuestra Nación.

Respecto de la oportunidad de la reforma queremos recordar que fueron muchos los intentos que se sucedieron desde que se plasmó la actual Constitución hasta hoy, teniendo en cuenta además algunas reformas luego dejadas sin efecto.

Si solamente nos circunscribimos a los últimos diez años, durante el gobierno del presidente Raúl Alfonsín se había llegado a un acuerdo de reforma en el marco de lo que se llamó el Consejo para la Consolidación de la Democracia.

Luego, el tiempo y los hechos que se sucedieron demostraron la inoportunidad de llevarla adelante por entonces.

Hoy esta Cámara refleja, sin dudas, en su composición una decisión mayoritaria de nuestra sociedad de que éste es el momento oportuno. No es necesario recordar que las últimas elecciones de renovación legislativa se realizaron en medio de un debate comenzado en el Honorable Senado sobre esta misma cuestión.

Por ello avalamos este momento como el conveniente para llevar adelante una reforma parcial de nuestra Constitución.

Consecuentemente con nuestro sentir no podemos hacer la vista gorda al claro mensaje de nuestra sociedad, que mayoritariamente plebiscitó con su voto este proceso de reforma de nuestra Carta Magna.

Vale graficar que sin dudas las elecciones del último 3 de octubre, con sus resultados, actuaron en gran medida como la bisagra que abre hoy la puerta a los cambios.

En resumen, en este momento de mi breve intervención esta Honorable Cámara habrá tomado cuenta de nuestra posición reformista.

Pero queremos aclarar que no es en virtud de cualquier reforma.

Con mucha anterioridad a esto que se ha dado en el Anzar Pacto de Olivos hemos públicamente expresado nuestra posición favorable a la reforma parcial de la Constitución.

Pero es en cuanto al consenso respecto de este nuevo proyecto que tenemos en nuestras bancas, debido a una tibia gentileza de nuestros colegas acuerdistas, es que planteamos algunas disidencias particulares.

Sin duda puede tener aristas favorables el entendimiento al que llegaron —impensado hasta hace poco— las dos fuerzas mayoritarias respecto de la reforma, tanto en su contenido, como en lo que respecta a su oportunidad.

Mucho se puede hablar de la forma en que se llegó a este entendimiento con altísimos fines, pero con dudosos medios.

Pero no quiero referirme a esta cuestión, que ya fuera planteada tanto desde el interior de esas importantes fuerzas políticas así como también desde numerosos medios editoriales en los principales diarios del país, llegando a hablar de "democracia de dos".

Lo que sí nos interesa marcar en el sentido de mostrar y comparar actitudes como representantes del interior y de una fuerza que no formó parte de este acuerdo es esta iluminada actitud que —acordando casi en secreto— lamentablemente prescindió del concurso de numerosas fuerzas políticas que podrían haber nutrido en su gestación este trascendental debate.

Creemos en los acuerdos, pero en los acuerdos amplios, abarcativos de todas las fuerzas políticas tanto en el consenso como en el disenso.

Esto ya fue expresado en varios comunicados por el grupo provincial que nos convoca a la mayoría de partidos provinciales de esta Honorable Cámara.

Se expresó la gran preocupación en torno a que una ley de esta trascendencia fuera acordada por un pequeño grupo de representantes de los partidos mayoritarios en exclusividad.

No es aceptable bajo ningún punto de vista que no se haya brindado inferencia alguna ni opinión posible en relación al marco que regirá el futuro de generaciones de argentinos.

También queremos recordar que en esos comunicados se advertía de la inconveniencia de dar a la futura convención constituyente un texto acordado hasta en los detalles más mínimos.

Es lamentable que se esterilicen los necesarios y enriquecedores debates que en su espíritu convoca la actual Constitución para su propia reforma... vale preguntar: para qué si no la convención constituyente.

Seguramente a nadie aquí en este recinto le cabe en su interior alguna duda respecto a lo acotado de este debate, teniendo en cuenta la composición, numérica de este Congreso.

Por esta última consideración, si en el transcurso del debate nos topamos con la intransigencia que otorga la superioridad numérica, seguramente esta reforma hará peligrar la Norma Suprema transformándola de ser un "gran pacto" a ser un pequeño pacto, casi un pacto de dos.

Pero estamos a tiempo de evitar una participación casi administrativa del resto de las fuerzas políticas en esta ley.

Esta voluntad podrá ser verificada comparando el texto que tenemos en nuestras bancas con el que definitivamente se apruebe.

En ese momento podremos ver si la vocación acuerdista es amplia y generosa, o con tristeza damos cuenta que se limitó solamente a lo por ellos acordado; legítimo porque lo ratificaron en este recinto, pero con una muy pequeña perspectiva desde la óptica de nuestra sociedad, que reclama una democracia con la participación de todos los sectores.

No tendremos los representantes del bloquismo sanjuanino responsabilidad sobre la aprobación en particular de esta ley que declara la necesidad de la reforma constitucional.

Se podrá después decir que se nos dio participación. De hecho estamos participando en este debate. Pero cuando esta reforma esté en marcha y estas horas olvidadas, un gran número de argentinos no representados por ninguna de las dos fuerzas mayoritarias sentirá en su corazón el olvido y la postergación.

Es la misma postergación que se siente desde el interior del país cuando se entiende finalmente que muchos restan importancia a nuestras provincias, creyendo según un dicho tristemente popularizado que la Argentina termina en la avenida General Paz.

Fundamentalmente tenemos una profunda preocupación en cuanto a que se quieren vulnerar principios básicos que hacen al federalismo, plasmados con extraordinaria vigencia en el actual texto.

Se nos está proponiendo que cambiemos nuestro sistema de elección del presidente y vicepresidente, junto a modificaciones respecto a la duración de sus mandatos y sus atribuciones.

En una primera lectura podría verse la solución a muchos de los problemas de nuestro ejercicio democrático.

Una larga campaña vivimos en los últimos tiempos, en la que se planteaban desde distintos ángulos los beneficios de la elección directa del presidente y del vicepresidente de la Nación.

Estos argumentos van desde el "vote usted; no permita que otro lo haga en su lugar", hasta los que la plantean como una panacea que evita los acuerdos de cúpulas.

Respecto del primer argumento vale decir que en los países de régimen federativo —donde hay que combinar el elemento nacional con las autonomías provinciales— es lógico que la elección sea de segundo grado porque es posible con esta forma de elección llegar a un equilibrio entre la representación por una parte y la federación por otra.

Es en la mira de este objetivo que los convencionales norteamericanos implantaron el sistema de la elección indirecta, que todavía perdura.

Sin duda alguna creemos que, de aprobarse estos cambios, se estará haciendo un daño irreparable a nuestro sistema federal.

El colegio electoral es una consecuencia directa de aquél y plantea un sabio equilibrio entre las fuentes de poder nacional.

De aprobarse este engendro, ¿qué sentido tendría el voto de un sanjuanino o de algún otro habitante de las llamadas provincias chicas?

Ninguno; el número de esos votantes no incide de ninguna manera en el resultado.

Así, por ejemplo, si ningún sanjuanino votase, dentro de ese esquema nadie se daría cuenta.

Es decir que a la elección directa no le importamos las provincias chicas.

La elección directa —que entonces aparece como "el remedio" al ejercicio democrático incompleto— termina siendo "la enfermedad" que consumirá irremediablemente el principio federal consagrado para los tiempos.

En relación a los que creen que con este sistema se evitan los acuerdos de cúpulas, queremos respetuosamente decirles que incurren en un error porque analizan la cuestión desde la superficialidad.

De no ser así estarían en forma encubierta favoreciendo posibles acuerdos de partidos que pudiendo sumar minorías logren arrebatarse el triunfo a quien no alcanzó el porcentaje establecido por este casi hijo de la elección directa: el ballottage.

Es justamente este vástago de la elección directa —el ballottage o segunda vuelta— el que termina cerrando el círculo del análisis superficial o del caldo de cultivo de los acuerdos de cúpulas.

Este es un efecto potenciado teniendo en cuenta los rebuscados —por no decir maliciosos porcentajes que se pretenden establecer— munidos de una matemática exacta pero que oculta tras de sí una flagrante contradicción familiar.

Respecto de la duración de los mandatos estimamos que al implantarse la reelección presidencial éstos deben acortarse.

Ello, siempre guardando la actual relación existente con los mandatos de los senadores nacionales.

Es decir que si se adoptan períodos de cuatro años los mandatos senatoriales deben indefectiblemente ser de seis años a fin de permitir una transferencia moderada del poder alejada de los vaivenes políticos.

Al reformar el Senado no podemos olvidar el precepto constitucional de que la Cámara de Diputados sería la encarnación del pueblo de la República y la Cámara de Senadores lo sería de las autonomías provinciales, o sea los representantes de los gobiernos provinciales.

Este origen distinto de representación es el que marca la diferencia en el sistema de elección.

Hay que tener en cuenta además que hasta hay leyes que únicamente pueden ser propuestas por la Cámara de Diputados y no por el Senado, por ese distinto origen. Tal es el caso del aumento de tropas.

Para concluir hago una convocatoria a no aprobar la declaración de la necesidad de la reforma constitucional a libro cerrado. Seamos respetuosos de la voluntad popular.

Así evitaremos también un conflicto entre el poder preconstituyente y el poder constituido, y aseguraremos también que la reforma será perdurable.

Nuestro tiempo nos exige una actitud seria, madura

y responsable frente al prójimo, es decir, al que está próximo a nosotros.

Esa proximidad no debe ser definida geográficamente sino por la solicitud y preocupación de una existencia auténtica al decir de Ortega y Gasset.

Solicitud por aquel que también es argentino, que es semejante pero diferente.

Es el otro. La provincia es la otra realidad. Se debe aprender a saber verla, a descubrirla, pues también es la Argentina.

Por lo expuesto adelanto el voto positivo en general a este proyecto de ley, reservándome el derecho a plantear modificaciones en particular, de acuerdo con la posición antes fijada.

35

### INSERCIÓN SOLICITADA POR EL SEÑOR DIPUTADO JUNCOSA

Opinión del señor diputado acerca del proyecto de ley por el que se declara la necesidad de la reforma constitucional

El destino y la Divina Providencia quisieron que participe de este momento histórico para nuestra Patria. Reformar la Carta Magna implica fijar la ley fundamental que regirá los lineamientos básicos de nuestra Nación para los próximos 100 años.

Por esta razón, es fundamental que en su nuevo texto se dejen perfectamente aclarados algunos puntos que harán al buen convivir entre todos los argentinos.

Una de estas cuestiones es la defensa a ultranza del sistema federal. No existe república si no es dentro de un sistema federal.

El federalismo no sólo debe ser declamado sino también practicado. Las provincias argentinas claman por el pleno ejercicio de un sistema federal auténtico, sistema que por supuesto le permitirá no sólo tener una autonomía política, sino también económica, ya que ésta es la que rige los tiempos que transcurren.

Un federalismo a medias no sirve, de la misma manera que no sirve una democracia a medias, y en la medida que en este recinto los representantes del pueblo no fijemos posturas claras al respecto, incierto será el destino de nuestras provincias y del sistema que tanto defendemos.

Resulta curioso apreciar que en el acuerdo refrendado entre los dos partidos mayoritarios no se haya establecido una postura en firme referente al federalismo, punto que según este acuerdo estará abierto al debate entre los convencionales constituyentes.

En nada beneficia a la República que los partidos mayoritarios acuerden temas coyunturales y electorales, cuando las cuestiones de fondo son trasladadas a un segundo plano, y mientras tanto la comunidad espera soluciones a sus problemas, o bien que nosotros, sus representantes, la dotemos de las herramientas necesarias para el definitivo despegue.

Por otra parte, las provincias que poseen gobiernos de partidos provinciales, como es el caso de la mía, que está gobernada por el Partido Renovador de Salta,

en muchas ocasiones se ven con las manos atadas al no poder realizar convenios u otras cuestiones de índole económica con entes internacionales, porque no existe un sistema auténticamente federal.

No quiero ser extenso, pero creo haber esbozado someramente la necesidad de dejar perfectamente aclarada en esta Cámara mi postura sobre el federalismo, de la misma manera que los dos partidos mayoritarios lo hicieron con los temas coyunturales que les interesan.

Tampoco hay que olvidarse de las autonomías municipales. El municipio es una institución intermedia. Allí se da la primera célula de participación ciudadana, participación que en los tiempos que corren se concreta únicamente en los aspectos políticos electorales, pues aún los municipios no pueden fijar sus propias políticas de salud o educación, ni mucho menos establecer pautas económicas.

No se puede reformar una Constitución para satisfacer intereses electorales mezquinos que nada tienen que ver con los reclamos del pueblo argentino.

Debemos garantizar la libertad, y el federalismo es libertad. Alguna vez el gran pensador Mariano Moreno dijo: "Quiero más una libertad peligrosa que una servidumbre tranquila", y nosotros, como partidos provinciales, queremos que nuestros estados sean lo suficientemente libres para no continuar en una situación de servidumbre respecto del poder central.

La lucha por el federalismo se viene manteniendo desde hace varios lustros. No existe gobernante que no haya declamado la defensa a ultranza del sistema, pero desgraciadamente para todos, fueron únicamente declamaciones, ya que nunca fue implementado en forma práctica. La Nación coparticipa a las provincias cuando son éstas las que hacen sus aportes al Tesoro nacional, de manera tal que la lógica indicaría que tendría que ser absolutamente al revés, pero éste es un tema que debe ser discutido en otro momento.

Por lo expuesto, solicito que estos puntos sean tratados con la profundidad necesaria de manera tal que queden perfectamente expresados en la nueva Constitución Nacional.



## INSERCIÓN SOLICITADA POR EL SEÑOR DIPUTADO BALESTRINI (A. E.)

Opinión del señor diputado acerca del proyecto de ley por el que se declara la necesidad de la reforma constitucional en relación al punto referido a la intervención federal

## Introducción

Voy a fundamentar la necesidad de reformar el artículo 69 de la Constitución Nacional ya que resulta dudoso, atento su redacción, cuál es el órgano del gobierno federal con competencia para aplicar ese instituto allí consagrado.

Nuestra práctica constitucional, lamentablemente, es rica en intervenciones federales. Y ellas han sido dispuestas, alternativamente, por el Poder Ejecutivo mediante decreto o por el Congreso de la Nación.

La doctrina no es uniforme y así hay quienes afirman que la competencia es del Poder Ejecutivo y fervientes defensores de que es el Poder Legislativo el facultado.

Inclusive hay quienes distinguen, según el tipo de intervención federal, según la causa que la provoca y justifica, la facultad de cada órgano para disponerla. Estos autores sostienen que las intervenciones militares, dispuestas para repeler una invasión exterior o para reponer a las autoridades locales legítimas, deben ser decretadas por el Poder Ejecutivo por ser éste el comandante en jefe de las fuerzas armadas. En cambio, otros dicen que si se trata de la remoción total o parcial de las autoridades locales, es el Congreso de la Nación, depositario de la representación del pueblo en esta Cámara de Diputados, y de las provincias en el Honorable Senado, quien debe decidir sobre tan grave cuestión.

Es obvio que esta imprecisión del texto constitucional y esta laguna normativa —si se quiere adoptar el término— debe ser corregida en la reforma de 1994, determinando con mayor exactitud las competencias de cada poder.

También puede quedar indeterminado en el texto constitucional, facultando al Congreso a dictar una ley que reglamente ese instituto, tal como proponía Juan Bautista Alberdi con el juicio político en el artículo 66 de su proyecto de Constitución.

Lo que es claro es que las circunstancias exigen la enmienda, porque en un tema de esta importancia, donde se hallan en tensión principios básicos de la organización nacional, donde el federalismo —piedra fundamental de la República— es rozado, la transparencia debe ser total.

No pueden quedar dudas sobre la legitimidad de los procedimientos utilizados, máxime cuando el tercer poder que conforma el gobierno federal —el Poder Judicial— sólo tangencialmente ha ingresado a juzgar la legalidad de estos procedimientos, declarando a la intervención como una cuestión política no justiciable.

La intervención. Concepto y la reforma de 1994

La historia, el modo en que fue tomando cuerpo nuestra joven República y la manera en que se desa-

rolló el edificio institucional que nos cobija reconocen en la preexistencia de los estados provinciales y en el federalismo un dato básico y esencial para la forma de Estado en que vivimos.

El modelo de federalismo que se fue conformando en la patria y que adoptaron las Constituyentes de 1853 está claramente influido por el modelo de la Constitución de Estados Unidos. Esto supone la existencia de dos áreas de poder mutuamente excluyentes y cuyos titulares se encuentran en planos de igualdad.

Este modelo difiere de otros, como el vigente en la República Federal Alemana desde la sanción de la Constitución de Bonn, que ha sido denominado de "cooperación".

Nuestro esquema, como decía, supone la preexistencia de las provincias, en el artículo 104, y establece facultades delegadas al gobierno federal, facultades no delegadas y facultades concurrentes, como se le ha llamado a las contenidas en el inciso 16 del artículo 67: "Proveer lo conducente al adelanto y bienestar de las provincias".

El gobierno federal asegura y garantiza a las provincias el goce y ejercicio de sus instituciones bajo ciertas condiciones, tales como respetar la forma republicana de gobierno. Si estas condiciones no son satisfechas, existe una patología institucional que requiere un remedio, porque no pueden coexistir un Estado nacional republicano —legítimamente constituido— con estados provinciales donde no se respeten los derechos fundamentales de los ciudadanos, donde no exista publicidad y control de los actos de gobierno, donde no se instruya al pueblo, donde, en suma, no se respete la forma republicana.

No puede haber un todo legítimo y sano si está integrado y conformado por partes ilegítimas y enfermas; por ello, la Constitución previó la intervención federal.

La Constitución, decía un distinguido hombre de la política —tal vez el más grande constitucionalista que nos precedió en estos cargos—, prevé un sistema de excepciones a aquella regla de dualidad y de mutua independencia entre los gobiernos locales y el poder federal.

Este excepcional instituto de la intervención federal; este remedio para sanear una patología, una situación lamentable y de enorme gravedad que afecta el normal desenvolvimiento de los poderes locales, es el que habremos de analizar durante la reforma de 1994. Por eso, por ser un instrumento que la Constitución pone al servicio de la Nación para momentos de aguda crisis, de descarrío total y anormal de una provincia, se exige un esfuerzo mayor del legislador, porque cuando la situación es delicada, cuando la situación es límite, errar la decisión y su aplicación puede ser fatal.

Así debemos profundizar la discusión para perfeccionar tan delicado instrumento, perfeccionarlo para

garantizar mejor el goce a todos los argentinos del regular funcionamiento de las instituciones locales y el respeto absoluto de la autonomía provincial.

Y para ello es imprescindible ingresar en la intención de esta reforma, en la finalidad de la enmienda y en su signo, porque para fundar con exactitud la necesidad de la modificación de esta específica norma que regula tan graves intereses, es conveniente reconocer el signo de la reforma de 1994 y este signo no es otro que el de la reafirmación de la democracia y del pluralismo, el de la consolidación del federalismo y de las instituciones; el de la mejor distribución de las competencias y el afianzamiento de las garantías.

#### Antecedentes

En la formulación constitucional de la intervención federal, como ya dije, no existe mayor debate sobre las causales, sobre las razones previstas en la misma que justifiquen que el poder federal intervenga en el territorio de las provincias.

El debate está en el modo; en el cuál es la autoridad competente del gobierno central para decidir sobre su aplicación.

Tal vez un breve *excursus* por los antecedentes históricos permita una mejor comprensión de la necesidad de reformar el texto.

Es sabido que en los pactos preexistentes existieron concretas referencias a la intervención federal. Así en el Pacto Federal del 4 de enero de 1831 se establecía que si la libertad e independencia de alguna de las provincias litorales signatarias del acuerdo era amenazada, las demás concurrirían a su auxilio con recursos y elementos.

El Pacto de San Nicolás del 31 de mayo de 1852 autorizaba y encomendaba al encargado de las relaciones exteriores don Justo José de Urquiza, restablecer la paz interior sosteniendo a las autoridades legales locales legalmente constituidas, en caso de agresión o de abiertas hostilidades de una provincia con otra, o de sublevaciones armadas dentro de alguna de ellas.

Juan Bautista Alberdi, en el artículo 5º de su proyecto de Constitución, preveía la intervención, sin requisición de la provincia afectada, "al solo efecto de restablecer el orden perturbado por la sedición". La violación de garantía de parte del Estado federal, de hacer respetar la forma republicana en cada Estado de la unión, fue, como veremos luego, incorporada como causal al artículo 6º en la reforma de 1860, a iniciativa de Domingo Faustino Sarmiento.

La redacción originaria de nuestra Carta Fundamental fue más extensa que la propuesta por Juan Bautista Alberdi, admitiendo la posibilidad de que las propias autoridades locales peticionaran la intervención.

Los Constituyentes de 1853 también agregaron como causal de intervención la amenaza a la seguridad nacional por ataque o peligro exterior.

En 1860, al ingresar la provincia de Buenos Aires a la Confederación, la Convención encargada de decidir sobre las reformas propuestas por la provincia de Buenos Aires aceptó la enmienda sugerida por aquel estado, y modificó el texto del artículo 6º, dándole su forma actual.

En la Convención del Estado de Buenos Aires que formuló la propuesta de modificación del artículo en cuestión fue decisiva la intervención de Domingo Faustino Sarmiento, quien recibió el apoyo de Bartolomé Mitre y de Dalmacio Vélez Sarsfield.

La provincia de Buenos Aires temía que su autonomía fuera vulnerada por el gobierno federal. Bien es conocida la historia de cómo la concentración de poder se produjo en forma centrípeta y no centrífuga, y que aquello que Buenos Aires visualizó como una amenaza a su autonomía, fue utilizado por Mitre en detrimento de los poderes locales, llegando hasta a nombrar un gobernador sin invocar siquiera los artículos 5º y 6º de la Constitución, y por el mero expediente de la ocupación militar.

Sarmiento sostuvo en 1860 la necesidad de la enmienda al artículo 6º, invocando el precedente de la intervención a la provincia de San Juan que implicó la separación de su gobernador —dispuesta por el vicepresidente Del Carril en ausencia de Justo José de Urquiza— y afirmó que si el texto constitucional, como el de los Estados Unidos, hubiera establecido para el caso de invasión o conmoción que perturbe el orden público la necesidad de la requisitoria de las autoridades constituidas, la autonomía provincial habría sido respetada. Por ello, propuso la adopción de un texto análogo al de la Constitución norteamericana.

El resultado de la enmienda fue que el actual artículo 6º prevé la causal de intervención "para garantizar la forma republicana de gobierno", o para repeler invasiones exteriores sin necesidad de petición de la autoridad local y para sostenerlas o restablecerlas a petición de ellas (de las autoridades locales).

El agregado fundamental de 1860 —la causal de intervención para el caso de que no se cumpla en la provincia la "forma republicana de gobierno"— ha sido explicado ya por Montesquieu, con el convincente argumento de que, en la Constitución federativa, no pueden convivir la monarquía y la república. Hoy diríamos que en un mismo Estado federal democrático, no pueden convivir estados provinciales autoritarios y tiránicos.

Hecho entonces este breve *racconto* histórico sobre el desarrollo del texto, es fácil concluir en que la modificación de su redacción en 1860 no esclarece la cuestión que señalábamos como oscura, y cuya necesidad de aclarar y, por ende, de enmendar se impone.

¿Cuál es el órgano del gobierno federal habilitado para disponer la intervención? Los antecedentes son equívocos. En razón de que el Pacto Federal de 1831 establecía una comisión de diputados de cada provincia, se podría invocar la representación de los estados provinciales y fundar la competencia del Congreso. Pero el Pacto de San Nicolás de 1852 facultaba a Justo José de Urquiza, como encargado de las relaciones exteriores, a disponer las medidas necesarias para restablecer la "paz interior" si ésta era afectada.

Si, como señalé antes, el texto de 1853, y la enmienda de 1860 son oscuros en cuanto a la determinación del órgano competente, y los antecedentes históricos no permiten desentrañar la solución, la duda subsiste.

La práctica constitucional se ha mostrado oscilante, y las primeras intervenciones fueron dispuestas por decreto.

Así ocurrió con la primera, y ya referida a la provincia de San Juan, ordenada por el vicepresidente Del Carril, y objetada por Sarmiento. Las dispuestas luego por Bartolomé Mitre, tan numerosas y tan criticadas en su legitimidad, también fueron dispuestas por decreto, sin intervención del Congreso Nacional. Y Domingo Faustino Sarmiento no cambió el criterio.

Fue recién Nicolás Avellaneda quien dio intervención al Parlamento, pero la práctica fue diluyéndose, e Hipólito Yrigoyen, quien también hizo amplio uso de la intervención federal, retomó la concepción en cuanto a que es el Poder Ejecutivo nacional el facultado, y así decretó la intervención de numerosas provincias sin la actuación del Congreso.

### El conflicto normativo

Se advierte así un conflicto. Una zona gris donde las facultades de los poderes federales no están claramente determinadas. Y el punto no es baladí, y adquiere mayor relevancia porque se trata —ni más ni menos— que de la relación entre el poder federal y las provincias, de suerte tal que todo el edificio institucional se ve afectado por la cuestión.

Este tema es delicado y requiere análisis, debate y decisión. La salud del país lo exige.

Al aludirse en el artículo 69 de la Constitución al gobierno federal, sin aclaración, puede entenderse la referencia a cualquiera de los tres poderes: al Ejecutivo, al Legislativo o al Judicial. La doctrina y la práctica ha limitado la alternativa a los llamados poderes políticos, excluyendo al Judicial, que sólo se expide en casos, pero subsiste la duda sobre si es el Poder Legislativo o el Ejecutivo el habilitado.

Por eso reitero que no es fácil decir cuál de ellos es el competente o cuál es la competencia de cada uno si se la admite concurrente.

Así el filósofo Carlos Santiago Nino, un brillante hombre de derecho cuya vocación por la doctrina del partido opositor no me impide rendirle homenaje en

estas horas de consenso en búsqueda de una mejor "carta de navegación del país" —como la calificaba Alberdi a la Constitución—, señalaba que "...el artículo 69 de la Constitución exhibe una obvia laguna, al no definir qué órgano del gobierno federal tiene la facultad de intervenir una provincia...". Esta laguna normativa es la que hay que superar. La intención manifiesta de los partidos mayoritarios es reafirmar las competencias del Congreso Nacional en las intervenciones. El sentido de esta intención lleva la marca del signo de la reforma de 1994 que señalara antes: la reafirmación del pluralismo y de la democracia.

Es que el Congreso de la Nación no sólo ostenta su característica de ser representante del pueblo y de los estados provinciales para ejercer con responsabilidad el instituto en análisis, sino también el ser el órgano de la Constitución que, por excelencia, representa a la democracia.

La democracia ha sido concebida como el mejor sistema político, el más justo y el más eficiente. El más justo hasta por el innegable hecho de que los hombres han nacido para ser libres, y, por ello, deben gobernarse a sí mismos en la búsqueda colectiva de la realización individual, a través de la realización del conjunto social impidiendo que algunos sean instrumentos de las ambiciones de otros. Juan Domingo Perón enseñaba que nadie puede realizarse en un país que no se realiza.

También, para desagrado de los autoritarios y los tiranos, la democracia es el sistema de gobierno más eficaz, porque en la democracia la discusión y el debate permiten la confrontación de opiniones y la crítica en pos de la verdad. La crítica ha sido fundamental, básica en el desarrollo de la inteligencia de los seres humanos, en el progreso científico para la corrección de los errores, y en el logro de los mejores objetivos y en la elaboración de los más altos ideales. Por eso, porque permite y estimula la crítica y el debate, la democracia es, metodológicamente, también el mejor sistema.

El signo de la reforma es más democracia. Por consiguiente, la indeterminación, la laguna normativa del artículo 69 de la Constitución Nacional obtendrá solución con más democracia, reafirmando la competencia del Congreso Nacional en la aplicación del instituto de la intervención federal.

37

### INSERCIÓN SOLICITADA POR EL SEÑOR DIPUTADO ROMERO (C. A.)

**Opinión del señor diputado acerca del proyecto de ley por el que se declara la necesidad de la reforma constitucional**

Deseo exponer brevemente alguna de las razones por las que votaré afirmativamente, avalando de esta manera el proyecto que declara la necesidad de la reforma constitucional que estamos debatiendo en este honorable recinto.

Es necesario analizar la cuestión superando el espejismo que puede generar la inclusión de la posibilidad reelectiva del actual presidente, poniendo la mirada sobre el horizonte político institucional de la Nación el que finalmente preside del tiempo y de las circunstan-

cias de la clase dirigente que hoy gobierna la República.

Desde 1983 nuestra comunidad vive un proceso de evolución política, cultural y de transformación económica, hecho inédito y sólo comparable con los tiempos políticos de Roca, Yrigoyen y Perón.

Esos tiempos estuvieron vinculados a transformaciones institucionales que fueron imprescindibles para el desarrollo de los procesos políticos que a la luz de la historia constituyeron los hitos del desarrollo argentino.

Hoy vivimos un nuevo tiempo de convergencia institucional en el que deberemos sentar las bases jurídicas que posibiliten el desarrollo armónico de la comunidad política nacional y que aseguren la correcta inserción de

nuestra patria dentro del contexto político internacional, el que a su vez se encuentra en medio de un asombroso proceso de cambio, que se puede analizar desde la ciencia política como la crisis terminal del Estado político moderno surgido tras la Revolución Francesa.

Resolver la cuestión estatal es entonces la obra que nos ha de proyectar al tercer milenio, el que nos expone a una nueva realidad, en donde la consagración definitiva de los ideales democráticos será el punto de partida hacia nuevas formas de organización comunitaria que deberán expandir aún más los beneficios de la libertad para el mayor número.

Generar instituciones políticas que aseguren mayores y excelentes grados de libertad para los ciudadanos, debe ser el objetivo de todos los que nos encontramos congregados en el Parlamento argentino.

La ley suprema del orden político debe garantizar el desarrollo individual y colectivo del ciudadano argentino, permitiendo la expresión plena de su libertad o, dicho de otra forma asegurar su felicidad. El fin último de la acción política, dentro de los sistemas democráticos, siempre ha sido la obtención de la felicidad del pueblo y la grandeza de la patria.

Debemos tener presente que con la aprobación de este proyecto estamos proyectándonos sobre la redefinición del Estado, el que debe concordar con el signo de nuestro tiempo. La institucionalización de un Estado caracterizado por ser mínimo, eficaz y solidario debe ser el objetivo político de la reforma.

Seguramente dentro de la pluralidad democrática se encontraran los diversos matices que terminen de precisar el contenido sustancial de este Estado mínimo, eficaz y solidario.

La Argentina no llega casualmente a esta instancia; el agotamiento definitivo del modelo económico basado en la participación del Estado en la producción de bienes y servicios, impulsó un proceso de reforma como único camino para garantizar la supervivencia de la comunidad política nacional.

Esta acción modificó de raíz el escenario político, y a pesar que el Estado se debió batir en retirada hoy es necesario reafirmar su sentido, fortificando su protagonismo como gestor de la justicia, defensa, seguridad, educación y salud, fines que le son propios e irrenunciables.

Un Estado moderno que sea responsable a largo plazo de la seguridad económica, garantizando el orden monetario y fiscal, y el derecho a la propiedad; que además asegure el respeto del ahorro, del ingreso y del patrimonio de manera duradera.

Las instituciones de la República deberán expresar la reconciliación entre la eficiencia económica y la justicia social, alentando la gestión de procesos signados por la iniciativa de los individuos y de las instituciones intermedias, en un marco de total libertad, recuperando el sentido de la solidaridad social, que implica desterrar el distribucionismo para garantizar la igualdad de oportunidades en un sistema que asegure la paz social y la promoción de los desposeídos y de todos aquellos sectores e individuos que no puedan enfrentar con éxito las contingencias sociales.

La Argentina de esta última década ha cambiado, y este cambio debe consagrarse en el texto constitucional, lo que implica un sinceramiento institucional que se puede reseñar en tres aspectos:

Evolución institucional hacia formas de democracia semidirecta, legitimación de la voluntad política de la clase gobernante para conservar el poder, y desarrollo institucional del rol controlante del Estado.

La perfección del sistema democrático debe ser un objetivo permanente de los pueblos que han elegido desarrollarse en libertad.

Si bien resulta imposible en estos tiempos avanzar hacia formas de democracia directa, también resulta beneficioso para la vida institucional de la República que el pueblo recupere parte de la soberanía que delegó en sus representantes al momento de la organización nacional.

El desarrollo histórico de la Nación y la evolución cívica del pueblo, así lo reafirman. Si sumamos las posibilidades técnicas y comunicacionales, resulta a todas luces un acto antidemocrático impedir que el pueblo recupere parte del poder que institucionalmente ha delegado, cuando están dadas las condiciones de madurez cívica y desarrollo tecnológico para que éste, en algunas cuestiones, exprese su voluntad en forma directa.

En cuanto a la reelección presidencial, admitir su inclusión en el texto de nuestra Carta Magna resulta oportuno para conciliar aspectos de la política agonal con la naturaleza misma del poder.

La reelección es una ambición legítima de todo grupo gobernante con el fin de conservar el poder y por tanto mucho más transparente que formas indirectas que, al margen de lo institucional, condicionan el poder del sucesor, si se trata de un "delfín" emergente dentro del mismo grupo de poder.

Todo líder político que ha hecho un buen gobierno debe tener el derecho de exponerse ante la ciudadanía para revalidar su condición de tal y continuar con la misión gobernante de su grupo.

Volviendo a la cuestión estatal, la transferencia al sector privado de importantes sectores de la producción nacional, incluyendo servicios públicos, impone la obligación de generar mecanismos de control que actualmente aparecen difusos. La figura del "Estado controlante", debe estar figurada en las instituciones constitucionales.

La realidad de nuestros días indica que resulta tan anacrónico sostener el modelo estatal del *laissez faire* como la del Estado "interventor". La existencia de conglomerados económicos con suficiente poder como para dominar importantes sectores de la actividad productiva nacional, en el marco de una fuerte globalización de la actividad económica mundial, prefigura una situación en la que tanto el ciudadano, como las instituciones intermedias, corren riesgos de ser sometidos a una injusta dominación por parte de estos conglomerados influyentes.

El Estado como organización política de la comunidad, debe asumir entonces este rol "controlante", resguardando de esta forma los derechos de los ciudadanos y de las instituciones intermedias, contra los eventuales abusos que pudieran emerger de la actual coyuntura.

El desarrollo de las instituciones de control debe incluir a los distintos órganos de la administración del gobierno,

Los abusos y discriminaciones a los que se puede ver sometido el ciudadano por parte de funcionarios públicos o por la burocracia estatal afectan de sobremedida los derechos individuales, y en este sentido es necesario que se institucionalicen los mecanismos de control para minimizar los efectos nocivos que se pudieran generar desde la gestión pública.

Por último, deseo expresar que llegamos a esta instancia luego de un acuerdo entre las grandes fuerzas nacionales, el que por su carácter eminentemente democrático, no es excluyente de otras valiosas expresiones de la comunidad política. Esta circunstancia convalida el éxito de nuestro propósito de perfeccionar los poderes de la República para beneficio de todo el pueblo argentino.

38

#### INSERCIÓN SOLICITADA POR EL SEÑOR DIPUTADO MENDOZA (M.)

**Opinión del señor diputado acerca del proyecto de ley por el que se declara la necesidad de la reforma constitucional**

Señor presidente: nuevamente se está tratando en Diputados el proyecto de necesidad de reforma constitucional, habiendo sido el instrumento que medió este proyecto un pacto entre los dos partidos mayoritarios.

Sin ninguna duda creo que a pesar de ser un procedimiento inusual lleva en sí mismo el signo del diálogo partidario que faltaba en el anterior proyecto, circunstancia que había sido objeto de penosas críticas.

No obstante, considero que para alcanzar una meta clara, precisa e inquestionable deben observarse los medios existentes que nos provee nuestro ordenamiento jurídico. El "cómo" se lleva a cabo un objetivo determina sus bases esenciales y su proyección.

Sin embargo, este momento histórico quizá requiera que aquellos que tenemos en nuestras manos tal decisión que, según mi parecer, se debate entre lo que se debe hacer y lo que es mejor para el país en este aquí y ahora, depositemos una mayor confianza en el proyecto oficialista, ya que doy por hecho que lleva

intrínsecamente la búsqueda exitosa de la aplicación de aquellos principios fundamentales que constituyen nuestro objetivo.

De ahí que una vez hecho realidad lo acordado por ambos partidos mayoritarios y el apoyo de algunos bloques y la disidencia de otros que han expuesto en un ámbito democrático en este recinto su opinión, es necesario que surja de esta Honorable Cámara, una vez finalizado el debate, un proyecto mancomunado que priorice lo que el señor presidente de la Nación expone diariamente, para que luego de la transformación económica a la cual está abocado nuestro gobierno se inicie la segunda etapa que siempre ha caracterizado al Movimiento Nacional Justicialista sustentado por aquellos dos preclaros próceres Perón y Evita.

Que la justicia social se haga realidad y en un futuro no muy lejano cunda en todos los ámbitos sociales que componen nuestra comunidad la salud, la educación, la justicia y apertura laboral para engrandecer nuestra patria y la felicidad de sus habitantes. Por lo expuesto doy mi apoyo, al igual que mis compañeros, a este proyecto de reforma constitucional consensuado.

39

#### INSERCIÓN SOLICITADA POR EL SEÑOR DIPUTADO BARBOTTI

**Opinión del señor diputado acerca del proyecto de ley por el que se declara la necesidad de la reforma constitucional**

Hace ya 140 años se aprobó la actual Constitución Nacional, prestigiosa pieza jurídica con la que se trató de encauzar al país.

Si bien la norma fundamental y las leyes que en su consecuencia se dictan son importantísimas para la adecuada organización y marcha de un Estado hacia la concreción de sus fines, no cumplirían en definitiva sus objetivos si los gobernantes y sus pueblos no tomaran conciencia de la imperiosa necesidad de respetarlas a rajatablas.

Sólo por el camino del respeto absoluto por el ordenamiento jurídico se puede alcanzar el crecimiento, la paz y la seguridad con bienestar que se necesitan.

Entro nosotros, esas premisas esenciales no se cumplieron. La Constitución no fue respetada. Algunos de mala fe para satisfacer sus ambiciones personales y otros más ingenuos pensando que por esa vía encontrarían más rápidas y mejores soluciones, se apartaron de sus reglas y operaron por su cuenta, dejando así un

saldo ampliamente negativo que hoy puede apreciarse desapasionadamente.

Sin embargo, esta exigencia de respeto por la Constitución no significa que no se nos presente, ajustándonos a las reglas que ella misma establece, en necesidad de producir ciertas reformas que la adecuen a los nuevos tiempos que vivimos.

Hay quienes discuten esta posibilidad alegando que no debe tocársela por innecesario, otros que sostienen que dado los difíciles momentos por los que atravesamos no es oportuno hacerlo.

Pero esto no es así. Las Constituciones deben dictarse para que rijan por el mayor tiempo posible como medio de asegurar estabilidad institucional, pero ello no significa en modo alguno que cuando las circunstancias cambian y esos cambios ya se avizoran permanentes, no sea conveniente introducir las reformas que la época actual requiere, sin demoras inútiles que sólo servirían para postergar decisiones que nos están haciendo falta.

Tengo la convicción de que en nuestro caso el momento ha llegado. La reforma se impone. Es imprescindible corregir ciertos preceptos que a 140 años de su permanencia se hallan ya desactualizados.

El gobierno, el partido político que lo apoya y la principal fuerza de oposición, ateniéndose a sus caudales electorales, han convenido formalizar una reforma.

Esto acuerdo no debió, como lo hizo, dejar de lado a otras fuerzas políticas como la de los partidos provinciales, que son también importantes; tanto que algunos de ellos han alcanzado los gobiernos respectivos.

En lo personal, el Partido Acción Chaqueña y el diputado que habla siempre han proclamado la necesidad de la reforma, con argumentos que en líneas muy generales llevo expresados.

Es una lástima que el Partido Justicialista y la UCR se hayan "cortado" solos para este acontecimiento de tanta importancia y no nos hayan tenido en cuenta en los momentos de las consultas y de las decisiones. Sin duda, hubiéramos aportado sugerencias valiosas.

Me permito recordarles a ambos que la democracia que unos y otrosregonan con tanto énfasis sólo será efectiva el día que sean atendidas y consideradas todas las opiniones de los partidos actantes, como prueba de la tolerancia y respeto que deben merecerles quienes representan a un significativo sector del pueblo que quiere expresarse.

Este proyecto nos llega ya consensuado y muy, posiblemente sin posibilidades de recoger ciertas modificaciones, lo que no me impedirá poner de manifiesto algunas que considero necesarias para mejorar una decisión reformista que en líneas generales comparto.

Así es como pienso que no es conveniente reducir el mandato de los senadores a 4 años. Nueve años es seguramente mucho, pero 4 es poco. Más razonable es que su período de actuación sea de 6 años con posibilidades de sucesivas reelecciones.

De esta manera seguiría vigente el principio actual, que establece una mayor duración del mandato de esos legisladores que la del período del titular del Poder Ejecutivo, sin llegar al exceso de los 9 años, sobre todo ahora, que se acorta el mandato presidencial.

Tampoco me parece razonable que aquellos que actualmente se desempeñan como senadores continúen haciéndolo hasta el final de los 9 años por los que fueron electos. Esto traería aparejado graves inconvenientes, si se tiene presente que terminan sus mandatos en distintos momentos y ello no se compatibilizaría con el nuevo régimen.

Mucho mejor, más práctico y razonable es que con la vigencia de la nueva Constitución todos cesen en sus mandatos en 1995 y de allí en más entre a funcionar el período de 6 años para cada uno, y que el cuerpo se renueve cada 2 años en un tercio de sus miembros.

Como todos comenzarían sus mandatos simultáneamente en 1995, la primera vez sería menester acudir al sorteo previsto por la actual Constitución, cláusula ésta que debería reproducirse en la nueva Carta Fundamental.

Es evidente que de esta forma quedaría mucho más claro y preciso el problema de la duración del período senatorial, sin trabas que resultarían sumamente complejas. Que no se diga que se están afectando los derechos adquiridos de los señores senadores actuales porque ello no es así. Nadie puede alegar "derechos adquiridos" cuando se trata de mandatos que tienen por única finalidad representar a las provincias dentro del sistema federal de gobierno y no de otorgar cargos que puedan privilegiarse por encima de aquellos principios básicos.

Pido en consecuencia que se establezca el término de 6 años para la duración del mandato de senador nacional, con el agregado de que el cuerpo se renueve en un tercio de sus miembros cada 2 años. La primera vez, al momento de su funcionamiento se efectuará un sorteo que determinará a quiénes corresponde desempeñarse por 6 años, a quiénes por 2 años y a quiénes por 4 años.

Dejo así planteada esta propuesta a manera de contribución para un mejor funcionamiento de la Honorable Cámara de Senadores de la Nación.

40

#### INSERCIÓN SOLICITADA POR EL SEÑOR DIPUTADO MUNIACURRIA

Opinión del señor diputado acerca del proyecto de ley por el que se declara la necesidad de la reforma constitucional

MI intervención en este histórico debate tiene por objeto dejar expresamente asentado mi respaldo al proyecto por el cual se declara la necesidad de reformar la Constitución Nacional, dentro de cuyos contenidos creo particularmente importantes algunos de ellos por las razones que trataré de enumerar a continuación.

En primer lugar, entiendo oportuna la propuesta de suprimir la institución de los colegios electorales como instancias intermedias entre la expresión de los ciudadanos en las urnas y la consagración formal de los candidatos elegidos.

Si bien debe admitirse que el mecanismo funcionó en el pasado y lo sigue haciendo actualmente sin mayores

tropiezos en otros países como los Estados Unidos, la realidad actual de nuestra evolución política hace aconsejable su eliminación para evitar la posibilidad misma de manipulaciones extrañas a la auténtica voluntad ciudadana.

Valga como ejemplo reciente, en este sentido, la elección de octubre de 1991 para gobernador y vice de Corrientes, en la que la aplicación del Colegio Electoral debida a cláusulas constitucionales locales entonces en vigencia dio lugar a una seria crisis institucional que afectó a la provincia por más de dos años, y que sólo terminó días atrás con la asunción de las mismas autoridades que habrían quedado en posesión de sus cargos en aquel momento, en el caso de que hubiese regido el método directo para ello.

Con relación al Senado considero saludable que sus miembros surjan de la expresión popular expresada a

través de las urnas, ya que nada obsta a que se utilice dicho procedimiento en relación con la naturaleza de dicha Cámara, expresión típica de la índole federal de nuestra República.

Así sucede, por lo pronto, en el caso de la Capital, que hasta ahora escogió a sus senadores por la vía del voto en razón de carecer de Legislatura propia.

Ya que estamos hablando del distrito metropolitano, es obviamente un avance que se prevea la elección del intendente a través del voto de la población legalmente habilitada para ello, así como también que se le reconozca un status constitucional especial que le conceda autonomía y facultades propias de legislación y jurisdicción.

Como puede apreciarse, las modificaciones en las formas de designación de candidatos a funciones electivas tienen en común la intención de que en cada caso sea mayor la inmediatez entre el funcionario y sus representados. Con ello se estará cumpliendo más cabalmente con el principio democrático del contralor de los actos de administración por parte de la gente concreta de cada jurisdicción.

Es desde esa perspectiva que debe verse la postura favorable a la reelegibilidad del presidente, incluida en la propuesta presentada a consideración de esta Cámara.

Conste muy especialmente que utilizo la palabra "reelegibilidad" y no la de "reelección", por cuanto es imprescindible que quede claro que ni esta reforma ni los convencionales constituyentes que surjan de la correspondiente elección del pueblo serán los encargados de nombrar a nadie: será el pueblo quien lo haga en su momento, y lo que se busca a través de esta modificación es que pueda hacerlo con total libertad, sin limitaciones ni exclusión alguna.

Cabrá a quienes reciban de sus conciudadanos la responsabilidad de actuar como integrantes de la Con-

vención definir la futura Ley Fundamental de la República como un todo armónico, en el que se concilien las incorporaciones antes comentadas y las otras que componen el proyecto con los principios que el texto de 1853 ha dejado fijados para siempre, y que se vinculan con las prerrogativas personales de cada habitante de nuestra Argentina.

En este sentido vale la pena subrayar que la reforma que nos ocupa en estos momentos no implica en modo alguno repudiar ni restar valor a la Constitución que, con las modificaciones conocidas, rigió la vida de la Nación por casi un siglo y medio, y contribuyó de manera decisiva al progreso del que varias generaciones pudieron gozar con la sola condición del trabajo honesto y la conducta virtuosa.

Do allí que sea producto de una elogiada sensatez, no introducir variantes en los contenidos dogmáticos que informan nuestro texto fundamental, ya que en sus sabias disposiciones aparecen cabalmente resguardadas las garantías individuales que reconocen la dignidad excelsa de cada persona como criatura de Dios, "fuente de toda razón y justicia".

Para terminar, entiendo oportuno plantear ante este cuerpo la conveniencia de traducir fielmente este espíritu de reforma sin rechazo al pasado a través de una disposición por la cual la Convención Constituyente se reúna de nuevo en la ciudad de Santa Fe.

Será esa una manera elocuente de rendir merecido homenaje a aquellos hombres que en circunstancias indudablemente más difíciles que las actuales, animados de un intenso amor por la patria y de un deseo no menos vehemente de institucionalizarla definitivamente, desafiaron las dificultades y nos legaron el mandato de continuar aquella obra adaptándola a las necesidades de los tiempos, del mismo modo que ellos lo hicieron entonces.

41

### INSERCIÓN SOLICITADA POR LA SEÑORA DIPUTADA BERMUDEZ

Opinión de la señora diputada acerca del proyecto de ley por el que se declara la necesidad de la reforma constitucional

Previo a dar brevemente los motivos o fundamentos que me llevan a votar en forma afirmativa el presente proyecto, no quiero dejar pasar la oportunidad para expresar la importancia histórica que tiene este proyecto de necesidad de reforma, al haber sido consensuado por los dos partidos políticos mayoritarios de nuestro país; hecho éste, que amén de consolidar nuestro sistema democrático, sirve para dejar en el olvido las luchas y enfrentamientos estériles entre argentinos que durante décadas se ha manifestado, a veces incluso a costa de sangre de nuestros conciudadanos. Además sirva tan significativo gesto de las autoridades de los partidos que se han puesto de acuerdo con la reforma, para ejemplo tanto de las generaciones posteriores, como de los pueblos de otros países, especialmente hermanos latinoamericanos, para que dejen de lado los vanos enfrentamientos,

y pongan como objetivo final la felicidad de sus pueblos, así como felizmente lo han entendido con este proyecto los políticos más representativos de nuestro país.

La Constitución Nacional de 1853 con sus modificaciones de los años 1860, 1866, 1898 y 1957, ha cumplido su cometido y en su texto prevé un procedimiento especial para su reforma. Nosotros simplemente y con gran orgullo, ponemos en funcionamiento este procedimiento en busca de perfeccionar y modernizar nuestras instituciones, acorde a los momentos actuales, todo en pos de una mayor participación política y social de los ciudadanos; un mayor control sobre los actos de gobierno del Poder Ejecutivo; mayor independencia en el Poder Judicial; perfeccionar el funcionamiento del Poder Legislativo; eliminar todo obstáculo o resabios de discriminación ideológica y religiosa entre los aspectos más salientes de la necesidad de reforma a aprobarse.

Quiero resaltar, como legisladora que representa a una provincia lejana y muchas veces olvidada, que el pro-



yecto analizado tiende a establecer "un equilibrio federal solidario y concertativo", sea a través de una equitativa distribución de competencias y coparticipación; sea a través de zonas para el desarrollo económico-social; sea a través de posibilitar a las provincias realizar gestiones internacionales. Con esto ya dejamos atrás el tantas veces declamado federalismo y tan pocas veces puesto en práctica, para realmente, al incorporar dichos principios y derechos en la letra de nuestra Carta Magna, "fortalecer nuestro régimen representativo, republicano y federal".

Dentro del presente proyecto analizado, uno de los institutos más significativos es la creación de la figura del jefe de gabinete de ministros, el cual es nombrado y removido por el Poder Ejecutivo, y con responsabilidad política frente al Congreso Nacional. Con esta figura se intenta atenuar nuestro sistema presidencialista procurando lograr un verdadero equilibrio entre los poderes. Asimismo, no debemos escatimar elogios al procedimiento de introducirse de elección directa del presidente, vicepresidente, senadores nacionales, así como del intendente de la ciudad de Buenos Aires, con lo que se pone fin al sistema del colegio electoral, que dejó muchas veces de lado la voluntad popular, en base a negociaciones y acuerdos llevados a cabo a espaldas de los electores.

También es necesario resaltar la creación de un consejo de la magistratura, quien tendrá a su cargo la

selección de los magistrados y la administración del Poder Judicial.

Explayarme sobre los puntos mencionados, que son la base de la necesidad de reforma, lo considero sobreabundante, por la extensa consideración y fundamentos que expusieron con mucha altura algunos de mis pares sobre los mismos.

No quiero terminar esta exposición, sin antes resaltar la prudencia política y sabiduría de nuestros primeros Constituyentes, que dio origen a nuestra Carta Magna, que nos rigió durante más de un siglo y que fue novedosa y ejemplo en su época; pero para los tiempos actuales, ya en los umbrales del siglo XXI, muchas de sus instituciones no se adecuan a la realidad, por lo que urge su modificación, para lo cual uno de sus pasos es la aprobación del presente.

Estoy orgullosa de poder haber participado, como parte de la dirigencia política de nuestro país, de este hecho que quedará por siempre grabado en la historia de la República. La necesidad de reforma, fue producto del diálogo, del consenso y del respaldo popular que comprende y quiere no haya los intereses mezquinos de un sector o partido político, sino una efectiva acción de gobierno encaminada al logro del bienestar general. Es por ello que reitero mi voto afirmativo al presente proyecto.

42

#### INSERCIÓN SOLICITADA POR EL SEÑOR DIPUTADO CAMAÑO

**Opinión del señor diputado acerca del proyecto de ley por el que se declara la necesidad de la reforma constitucional**

Reformar la Constitución política de la Nación significa rehacer toda su existencia desde las raíces más profundas. Tal es el desafío que nos plantea la coyuntura a los legisladores de fines del siglo XX. Quizás no percibamos que somos protagonistas de un momento crucial de la historia del país y que las futuras generaciones nos juzgarán de la misma forma que nosotros juzgamos a quienes con patriota inspiración nos legaron la Carta Magna de 1853.

Esos preclaros hombres, que sabían e inteligentemente sancionaron en las horas turbulentas de nuestra historia la Constitución que nos rige, nos miran y reclaman de nosotros la armonía necesaria que permita reformarla para ponerla a tono con la hora en que vivimos, ya que las necesidades surgidas con el correr de los tiempos hicieron que nuestra Constitución, en parte, haya perdido el ritmo de la evolución impuesta por los años.

No existe país en el mundo que no haya reformado su Constitución, porque no hay razón filosófica o política que justifique su inmutabilidad, en presencia de los adelantos diarios de la vida de los pueblos. En nuestra historia nacional encontramos traducidas las necesidades de cada época en diversos pactos de federación, tentativas de Constituciones y verdaderas Cons-

tituciones políticas. Tenemos entre las primeras las celebradas en la época de Dorrego, en que se proveía a la organización general del gobierno, el de 1831 entre las provincias del litoral. Entre las tentativas se encuentra la Constitución unitaria de 1826, que fue desechada por las provincias y la que en 1833 trató de sancionar la Legislatura de Buenos Aires. Entre las auténticas Constituciones, aunque con el nombre de Estatuto Provincial, tenemos las de 1815 y la Constitución de 1819, hasta que por fin fue jurada nuestra Carta Magna de 1853 la misma que fue también reformada en 1860 para la incorporación de Buenos Aires a las provincias de la Confederación y también fue modificada en 1866, en lo relativo a los derechos de exportación, así como en 1898, 1949 y 1957. No podemos decir entonces que nos hemos sustraído a esa ley general de las reformas.

En 1882, a sólo 29 años de su sanción, se sostenía que la Constitución "encierra entre sus disposiciones muchas que sólo se explican y tuvieron su razón de ser en la época en que se dictaron". Hoy han pasado 140 años y no hay razón para no incorporarle aquellas reformas que la experiencia de su aplicación diaria y el progreso de los pueblos reclaman de una manera indubitable.

Entre 1865 y 1989, es decir, en 124 años, el Congreso Nacional registra 94 proyectos presentados sobre la necesidad de reformar la Constitución Nacional. Desde 1984 y hasta 1989 se presentaron 23 proyectos.

Estas cifras nos señalan a las claras que existe el espíritu, en el espectro político del país, de modificar nuestra Carta Magna para adecuar cláusulas o disposiciones que estén en pugna con la prosperidad y bienestar de la Nación.

Digo e invoco al espectro político del país porque de las cifras mencionadas se desprende que 10 proyectos los propiciaron representantes de la Unión Cívica Radical; 8 del Partido Justicialista; 3 pertenecieron a hombres de la Democracia Cristiana; 1 al Socialismo —cuyo autor es el actual diputado Estévez Boero— y el último a los sectores de la izquierda representados oportunamente en esta Cámara por el diputado (m.c.) Luis Zamora.

La mayoría de los hombres y mujeres que conformamos este honorable cuerpo venimos hoy a elaborar con profunda fe; serena, sossegada y honestamente las reformas que la prudencia y las necesidades de la República aconsejan para esta hora. No venimos como una irrespetuosidad a los prohombres que con su acción inteligente y patriótica hicieron posible la estructuración de nuestra nacionalidad sino con una aspiración de renovación de nuestra carta madre, con el fin de adaptarla al ritmo progresista emprendido por la Nación.

De este debate, luego de largas, interesantes y eruditas exposiciones, ha de quedar como saldo una estructura fundamental que cimiento la organización futura del Estado, fijando sus fines y enunciando los medios adecuados para conseguirlos. Este desafío requiere buscar lo mejor del espíritu nacional, penetrando en las raíces profundas de las actuales estructuras para lograr, aun por encima de los circunstanciales errores, constituir el sistema que nos regirá en el futuro.

Cuando una Constitución ha perdido la vigencia de algunos de sus conceptos orgánicos porque la realidad los ha sobrepasado debe abandonarse la ficción de positividad que no existe y adecuarla a la nueva situación. Por eso esta reforma apunta a ajustar los órganos gubernativos, porque es obvio que habiendo sido creados en 1853, la experiencia de más de un siglo justifica los cambios en su estructura, para que cumplan con eficacia su cometido en este final del siglo XX.

La Constitución que no reciba la influencia del espíritu moderno entre el riesgo de transformarse en letra muerta. Entonces, como las leyes sociales no son absolutas ni inmutables es indispensable adaptar las instituciones a las necesidades de los tiempos. Cada pueblo tiene su modo de ser, sus principios de gobierno emanados de sus costumbres, sus antecedentes históricos y no es posible organizar una Nación en teoría, prescindiendo totalmente de las leyes del tiempo y del espacio.

El procedimiento actual para la elección del presidente de la Nación Argentina y del vicepresidente fue tomado de la Constitución de los Estados Unidos de Norteamérica. Pero el origen de la elección indirecta parece ser el método de elección del emperador de Alemania o del Colegio de Cardenales que designa al Papa. Dejando de lado los recursos de donde se tomó el artículo 81, lo cierto es que la elección indirecta ha perdido

vigencia en la realidad política del país. La participación efectiva del pueblo en la vida de las naciones es una de las características de la democracia y esa participación debe ser materia de la normativa institucional para que de esta forma la elección directa del presidente y vicepresidente garanticen la expresión mayoritaria del pueblo.

No se escapa que la modificación del artículo 77, que permitirá la reelección del presidente y vicepresidente, ha de prestarse a las más apasionadas controversias. Ya de por sí el tema es objeto de opiniones antagónicas y potencia la discusión el hecho actual de que preside los destinos de la Nación un hombre con arraigo en la opinión mayoritaria del país.

Esta reforma al artículo 77 termina con los impedimentos para la reelección del presidente y vicepresidente primero por fidelidad al régimen democrático, porque si el pueblo elige a sus gobernantes es contradictorio que la Constitución le impida hacerlo con determinada persona que llena las capacidades exigidas como regla general.

La historia argentina señala que en 1850 se pretendía reelegir a Urquiza "hasta tanto esté asegurada la paz". Alberdi escribe desde París al gobernante declarándose totalmente contrario a una derogación del artículo constitucional: "¿Quién podría desear con más sinceridad que yo, que vucelencia continuase en la Presidencia por uno o dos períodos más? Baste decir que yo considero una desgracia el que la Constitución no lo permita. Si cuando yo escribía el proyecto en Chile, hubiese estado seguro de que vucelencia sería electo presidente, no me habría atrevido a proponer el principio de no reelección, para aprovechar de una candidatura tan feliz en favor de la organización y de la paz de nuestro país. La adopción de este principio sólo prueba la completa impersonalidad con que se ha discutido y dado la Constitución. Pero una vez dada y sancionada con tanta gloria, tenemos que respetarla, si queremos que se tenga respeto de nosotros". Veamos cómo entiende ese respeto el inspirador de nuestra Constitución: "Voy a permitirme expresar a vucelencia la combinación que a mi ver, sería de preferir en el caso de que los acontecimientos de Buenos Aires se desenvolviesen favorablemente a la integridad de la República Argentina. El influjo de vucelencia podría hacer recaer la elección de presidente en un vecino honrado, militar o civil, aunque no fuese conocido sino como hombre honesto. Ya fuese de Entre Ríos o de otra provincia argentina y aun de la misma Buenos Aires, con tal que tuviese la completa confianza de vucelencia. Dirían tal vez que esa elección era una farsa para cubrir la retención del poder real y efectivo en manos de vucelencia. No importaría que lo dijese. En la misma ficción no podría dejarse de ver un homenaje de respeto tributado por vucelencia a la Ley Fundamental". Y siempre bajo ese respeto propone: "Bajo el gobierno de ese presidente constitucional se procedería a la reforma de la Constitución, aunque fuese antes de los 10 años si así lo requería un interés supremo de la patria".

La sustitución del hombre de auténtica valía por un personero fue utilizada en el pasado y se usaron los resortes del gobierno para procurar imponer su sucesor. Urquiza impuso a Derqui y Sarmiento a Avellaneda,

dando lugar al alzamiento de Mitre, quien sostenía que los comicios habían sido fraudulentos. Avellaneda gravitó en la elección de Roca y éste hizo proclamar a Juárez Celman y después a Quintana. Al respecto Paul Groussac afirmaba: "Desde que tengo uso de razón, quiero decir desde mi llegada a la República Argentina, he sido testigo de siete elecciones presidenciales, las he visto casi todas de cerca, siendo más o menos periodista y las puedo juzgar. Todas ellas con base más ancha o más estrecha en la opinión, con circunstancias muy diversas y condiciones seguramente muy distintas en los candidatos, han deseado, han procurado, han conseguido el apoyo oficial, ya del presidente o de sus ministros, ya de los gobernantes de provincias, ya por fin, de unos y otros a la vez".

Hamilton ha expuesto en "El Federalista", la conveniencia de la reelección presidencial: "A la duración fija y prolongada, se refiere al jefe del Poder Ejecutivo, agrego la posibilidad de ser reelecto. La primera es necesaria para infundir al funcionario la inclinación y determinación de desempeñar satisfactoriamente su cometido y para dar a la comunidad tiempo y reposo para observar la tendencia de sus medidas y, sobre esa base, apreciar experimentalmente sus méritos. La segunda, es decir, la reelegibilidad, es indispensable para permitir al pueblo que prolongue el mandato del referido funcionario, cuando encuentre motivos para aprobar su proceder, con el objeto de que sus talentos y virtudes sigan siendo útiles y se asegure al gobierno el beneficio de firmeza que caracteriza a un buen sistema administrativo".

Una Constitución debe ser obra de la realidad presente, testimonio de vida integral con miras al momento que vivimos. Cuando la misma se aparta de esa realidad no representa la voluntad del pueblo; olvida la historia y defrauda su designio. El progreso debe conformarse concretamente, señalarse explícitamente y

ajustarse a la realidad dentro de la Constitución y ésta debe ser perfeccionada con el tiempo y establecer con disposiciones expresas los rumbos que impone la realidad inmediata.

En medio de sus arrebatos e intemperancias, sobre el particular Sarmiento tuvo palabras profundas cuando dijo: "Esta Constitución que vamos a examinar fue dada el 52, cuando no había prensa en la República ni la había en el mismo lugar donde se discutía. Los pueblos no tomaron parte en el debate. Dos o tres juriconsultos, o que se consideraban tales, fueron los que proyectaron esa Constitución y la sancionaron en circunstancias terribles, en medio de la guerra y los desastres, bajo el pretexto de que era preciso salvar al país. Si alguna vez ha podido hacerse valer las circunstancias, era entonces, porque no había libertad; en primer lugar porque no había nacido la libertad, ni había debates, porque no había pueblo, si es preciso decirlo. La Constitución, señores, no fue examinada por los pueblos, fue mandada obedecer desde un campamento, en un cuartel general de un ejército; fue mandada regir y obedecer por los mismos que la habían confeccionado. Yo no tacho este procedimiento, no hago más que citar un hecho histórico, que muestra las circunstancias que alejaron entonces todo debate; circunstancias que no existen hoy afortunadamente, para que evitemos el examen concienzudo de esa Constitución que encierra el porvenir de nuestro país, el de nuestros hijos, quizá por generaciones enteras".

Por todo lo expuesto no nos queramos aferrar a una Constitución por el hecho de ser tal, porque el culto idolátrico de las Constituciones, como el culto idolátrico de cualquier cosa no contribuye a enaltecer al hombre. Las Constituciones deben respetarse, ya que son la Suprema Carta de un pueblo organizado, pero por esto mismo son cuerpos jurídicos susceptibles de reformas.

43

#### INSERCIÓN SOLICITADA POR EL SEÑOR DIPUTADO LOUTAIF

**Opinión del señor diputado acerca del proyecto de ley por el que se declara la necesidad de la reforma constitucional**

El presidente de nuestro bloque, diputado Folloni, fundamentó nuestra posición frente a este histórico debate. Destacó los puntos de coincidencias entre nuestro proyecto de reforma, presentado en mayo de 1932, con el que hoy discutimos. Es decir que cuando aún la reforma parecía una utopía, nosotros ya la impulsábamos; cuando la búsqueda de consenso entre las fuerzas mayoritarias parecía un callejón sin salida, nuestro proyecto anticipaba muchos de los temas que posibilitaron este acuerdo. Sin embargo, a la hora del debate los miembros informantes de la mayoría y de la oposición no hicieron ninguna referencia al mismo. Gruesca omisión, que demuestra que los partidos mayoritarios cuando encuentran coincidencias olvidan los invalorable aportes de legisladores de otras fuerzas políticas.

Pretendo centralizar mi exposición tomando uno de los temas que más nos preocupa a los provincianos, y en

especial a aquellos que provenimos de provincias chicas, marginales o marginadas como es el caso de la provincia de Salta.

Sabidamente los convencionales de 1853 consagraron en nuestra Carta Magna, el sistema federal, sistema que a mi criterio apunta a la búsqueda de un desarrollo armónico del país, sin marginar regiones, porque hacerlo es marginar a la gente que vive en esas zonas.

Federalismo, según mi entender, es el modo de organización política de un país en el cual diferentes niveles de gobierno son responsables de la determinación de las políticas y su implementación.

Es un tema que recurrentemente vuelve a la consideración pública desde los mismos inicios de nuestro país como tal. Su aceptación en el mundo estuvo frecuentemente asociada con conflictos importantes, incluidas guerras civiles que requirieron compromisos políticos de carácter fundacional.

En la Argentina, la adopción del sistema federal de gobierno fue el resultado de un acuerdo entre los Estados fundantes, que intentaron, en este tipo de orga-

nización, construir una malla protectora de sus intereses mediante el balance de poderes que ella permite. Sin embargo la realidad nos muestra que causas políticas, económicas, sociales, etcétera, dieron como resultado un federalismo declarativo con un país desequilibrado en orden al desarrollo de las distintas provincias argentinas.

Sería innumerable la cantidad de indicadores que servirían para demostrar inequívocamente estas afirmaciones: distribución de la población, necesidades básicas insatisfechas, mortalidad infantil, PBI por provincias, índices de desocupación, etcétera.

Hoy pretendemos actualizar nuestra Carta Magna para adaptarla a un país nuevo que aún no está construido, para modernizarla, ponerla a la altura de los tiempos.

Para ello, dos fuerzas políticas nacionales, UCR y PJ, buscaron puntos de coincidencias, así como largas y dificultosas reuniones para acordar temas, y acordaron con mayor facilidad aspectos instrumentales: elección directa de presidente y senadores, acortamiento del mandato presidencial, jefe de gabinete, etcétera.

Pero no por casualidad quedó abierto al debate de los constituyentes el tema que nos ocupa. De la lectura del Orden del Día N° 1 que hoy estamos considerando, surge que entre los temas a discutir en la próxima convención constituyente se incluye el fortalecimiento del régimen federal.

A título ejemplificativo según mi criterio se han incluido la distribución de competencias respecto de la prestación de los servicios y en materia de gastos y recursos, y el régimen de coparticipación federal. Esto no es otra cosa que discutir el rol del Estado, para lo cual me permito hacer algunas reflexiones.

Los procesos inflacionarios vividos por décadas en la Argentina y que culminaron con la hiperinflación de 1989, obligaron al gobierno surgido de las elecciones de ese año a llevar adelante un proceso de transformación tendiente, entre otras cosas, a redefinir el rol del Estado.

La discusión del rol del Estado en la Argentina tuvo dos grandes ausentes, a saber, las provincias y los municipios, las dos jurisdicciones que están más cerca de los problemas de la gente.

La solución de los problemas provinciales exige una revisión integral del conjunto de relaciones financieras para dar forma al federalismo fiscal vigente en el país.

La relación económico-financiera entre la Nación y las provincias argentinas ha sido canalizada fundamentalmente por el régimen de coparticipación federal.

Este régimen, que viene funcionando desde 1935, ha pasado por varios matices pero, indudablemente durante el transcurso de la ley 20.221, en las décadas del 70 y 80 (última Ley de Coparticipación técnicamente casi perfecta), llegó a su mayor rasgo redistributivo intentando derrotar las desarmonías internas.

Hoy rige la 23.548, de 1988, que distribuye en su versión original aproximadamente el 60 por ciento para las provincias y el 40 por ciento para la Nación. En los últimos 2 años se han incorporado sucesivas modifica-

ciones al sistema tributario nacional, tanto sea en los gravámenes que lo integran como también en la distribución de su producido entre el gobierno federal y las provincias que han distorsionado estos porcentajes hasta tornarlos inversos y hoy hay que redefinirlos sobre nuevas bases.

Definir el rol del Estado en la Argentina significa dar respuesta a una serie de interrogantes como, por ejemplo, de qué actividades se va a ocupar el Estado, quién las va a decidir y quién las va a ejecutar, y por último en qué lugar del territorio nacional se van a desarrollar. Ante una definición integral de nuestro país, en orden a sus aspectos económicos, financieros y sociales, estamos revisando la organización jurídico-política, y hay actores como las provincias que parecen ausentes.

Las diferencias políticas, económicas, geográficas, sociales, etcétera, de las distintas jurisdicciones que componen la división jurídica de nuestro país nos indican que las tres preguntas, o sea el qué, quién y en qué lugar, nos darán respuestas total y absolutamente distintas.

Parece entonces que las soluciones estándares son peligrosas, porque es improbable brindar soluciones integrales.

Las respuestas múltiples, en función de provincias de características heterogéneas, dependen de acuerdos básicos. Los avances del gobierno nacional en pactos exclusivamente fiscales y en perjuicio de las provincias, sin este tipo de discusiones, nos indican que el camino de acuerdos y concertaciones no se vislumbra.

La Nación ha concentrado el manejo de la economía, la defensa, relaciones exteriores, justicia federal, seguridad federal, etcétera. Las provincias se han quedado a cargo de los servicios de mayor contenido social, que tienden a garantizar igualdad de oportunidades: justicia, salud, seguridad, educación, cultura, programas sociales, viviendas, desarrollo de infraestructura de servicios públicos; en síntesis atender todo aquello donde en procesos de ajuste como el que vivimos hay un mayor porcentaje de la población que los requiere.

Los municipios tienen una variabilidad tal en sus funciones que parece casi imposible compararlos. Las características de desarrollo de cada uno de los territorios los obligan a definir su rol. Están los que sólo prestan servicios de alumbrado y limpieza, hasta aquellos que se ocupan de las funciones más disímiles.

Las provincias se han caracterizado en su gran mayoría por ser verdaderas agencias de empleo, producto del deterioro de la economía en general y de las economías regionales en particular o de gobiernos que han pensado que el Estado lo podía todo, hasta absorber la fuerza laboral que cada año se incorpora a la oferta de trabajo.

La prestación de los servicios en general ha sido de baja calidad, de excelencia pobre y de costos altísimos, fruto de la ineficiencia y de la poca capacidad gerencial.

El ahorro de las jurisdicciones provinciales para derivar a la inversión pública, ha sido casi nulo o negativo, lo que generó un fuerte endeudamiento.

Salir de la tremenda crisis en que se encontraba el país, con rebrotes inflacionarios a comienzos de 1991, hizo que el gobierno nacional fijara como objetivo primordial de su accionar la estabilización de la economía.

Esto se tradujo en incremento de la presión tributaria, fuerte contención del gasto público, reducción de las fuentes de déficit, mayor control del nivel del gasto y achicamiento del tamaño del Estado. Para ello privatizó, cerró servicios y transfirió responsabilidades a las provincias. A partir de allí implementó un control indirecto sobre el gasto provincial.

Parece que algunas no se dieron cuenta de ello; si no, repasemos:

1. — Se eliminaron las fuentes no genuinas de financiamiento.

2. — Se controlaron los recursos de la coparticipación con leyes, decretos y pactos tendientes a ponerle, más que un piso, un techo a estos recursos.

3. — La reducción y control del gasto indiscriminado, convirtió al objetivo de la estabilidad en excluyente.

Ahora tenemos que debatir la Argentina de los próximos años, la de la estabilidad con crecimiento y equidad, y nuestra Carta Magna debe contener aspectos vinculados con esta legítima aspiración que hoy tiene la gente que vive en nuestras provincias. No debemos olvidar que los programas de gobierno, como el que hoy se está consolidando en la Argentina, que cuenta con respaldo popular demostrado en sucesivas elecciones, puede llegar a agotarse si las expectativas populares y no populistas no encuentran respuestas rápidamente.

La modernización significa redimensionar, incorporar tecnología, capacitar el recurso humano e introducir racionalidad; todo esto necesitan hoy nuestras provincias para acompañar esta Argentina nueva.

No podemos de ningún modo independizar el tema de los recursos, frente al problema de la prestación de los servicios. Tenemos que discutir nuevos roles entre Nación y provincias, pero también nuevas reglas de juego en la distribución de recursos. Es cierto que en los últimos años las provincias recibieron más recursos; también lo recibió la Nación. El gasto público nacional aumentó considerablemente, no obstante haberse encargado las provincias de los servicios fundamentales.

Por eso, más allá de que la discusión metodológica de las relaciones interjurisdiccionales no sea objeto de ninguna Carta Magna, nuestros constituyentes tendrán que estar imbuidos de un alto espíritu federal, para plasmar en la reforma de la Constitución algunos criterios básicos, algunos parámetros claros, respecto de esta sociedad entre los estados provinciales y el Estado nacional, que viene desde nuestra organización nacional.

Para ser más práctico y gráfico en esta exposición quiero significar que si seguimos derivando más recursos hacia el área metropolitana o al conurbano en desmedro del interior, no estaremos haciendo otra cosa que acentuar la ya indiscriminada inmigración desde el interior, basada en la falta de trabajo y fundamentada

en la posibilidad de tener cerca luz, gas, algún hospital u otros servicios esenciales.

Los habitantes del conurbano, que en su mayoría proviene de las provincias, ya no tendrán expectativas de retornar, muy por el contrario, tratarán de traer a sus comprovincianos.

Otra vez pondremos los caballos atrás del carro. La realidad indica que deberíamos volcar mayores recursos al interior, para el desarrollo de sus economías regionales motorizando la demanda de mano de obra y de esta forma evitando los grandes conglomerados que tantos problemas sociales han traído.

Y por si le faltaba realismo y actualidad a la desatención de los problemas de los habitantes del interior, la semana pasada la explosión del pueblo de una provincia hermana (Santiago del Estero), históricamente tranquilo, que dijo basta, resume los padecimientos del hombre del interior que día a día observa impávido cómo avanzan los signos de la pobreza (enfermedades, desocupación, etcétera) y cómo disminuyen los elementos de la prosperidad (vías de comunicación, educación, agua potable, etcétera).

Cada año las zonas marginales de nuestro país sacrifican recursos en beneficio de la zona centro, curiosamente la más desarrollada.

Para una más clara explicación de esta temática, he dividido el país en zonas geográficas, por entender que debemos romper la individualidad y los límites mismos de una provincia cuando de lo que se trata es de exponer problemas que son comunes. El proyecto en debate habla de la creación de regiones para el desarrollo económico.

Definimos el NOA formado por Jujuy, Salta, Tucumán, Santiago del Estero y Catamarca; el NEA, por Entre Ríos, Chaco, Corrientes, Formosa y Misiones; la Patagonia, por Tierra del Fuego, Santa Cruz, Chubut, Río Negro y Neuquén; la Zona de Cuyo, por San Juan, Mendoza, La Rioja y San Luis; y finalmente la Zona Central, integrada por Buenos Aires, La Pampa, Córdoba y Santa Fe.

Esta distribución que puede ser criticable desde algún punto de vista, creo que responde a la necesidad de agrupar provincias con características y problemas comunes.

Si tomamos el cuadro I, que marca el total de las transferencias de recursos que se derivan a las jurisdicciones provinciales y comparamos los últimos cuatro ejercicios fiscales tenemos que el NOA durante el año 1991 recibió el 18 % del total; en el año 1992, el 17,7 %; en lo que va del año 1993, el 17,5 %; y según el presupuesto 94 recibirá el 17 %. Es decir que en esta comparación perderá el 1 %.

La Patagonia, por poner otro ejemplo, en el año 1991 recibió el 11,7 % y en 1994 recibirá el 9,0 %.

El NEA en 1991 recibió el 20,3 % y en 1994 recibirá el 18,8 %. La Región Centro en 1991 recibió el 37,6 %; en el año 1992, el 41,2 %; durante 1993, el 42,4 %; y en 1994 recibirá el 42,2 %. O sea que comparando con el año 1991, recibirá el 4,6 % más. He aquí un claro ejemplo de envidia del interior menos desarrollado a la zona centro.

Este sistema, además de injusto, es perverso, ya que se agudiza cuando las metas de recaudación mejoran.

Esta situación, a prima face injusta, podría ser aceptada si los índices de pobreza justificaran tal procedimiento.

El cuadro II refleja los resultados definitivos del censo 91 (editado por el INDEC). Del total del país observamos que la Región Centro tiene el 19,5 % de sus viviendas en estado de necesidades básicas insatisfechas. Por el mismo concepto el NOA tiene el 41,5 %; el NEA, el 39,9 %; y la Patagonia, el 34,1 % con lo cual queda demostrado en un primer análisis que el problema de la provincia de Buenos Aires, que contiene al conurbano, es más un problema de distribución de riqueza o asignación de sus propios recursos.

Si tomamos otro índice, que refleja el estado social de sus habitantes, como ser las viviendas que carecen de inodoro con descarga de agua, tenemos que la Región Centro tiene una carencia del 37,3 %; el NOA, el 19,5 %, y el NEA, el 20,4 %.

El cuadro IIa) es aún más demostrativo, ya que tanto en el año 1980 como en el año 1991 las únicas provincias que superan el promedio del país de viviendas que disponen de inodoro o retrete con descarga de agua son Capital Federal, Buenos Aires (incluido conurbano), Santa Fe, Córdoba y Mendoza. Las demás están por debajo del promedio general.

De comparar estos guarismos con los que marcaban la transferencia de recursos podemos coincidir en una asignación errónea o que realmente no ha contemplado la pobreza o marginalidad.

Esta afirmación puede hacerse aun sin enumerar las enfermedades de que somos víctimas en el Norte (cólera, paludismo) que no salen en los censos oficiales pero repercuten negativamente en la vida de los que las padecen.

Por último, en el plan diseñado por el Poder Ejecutivo nacional denominado Argentina en crecimiento, observamos en el cuadro III que la inversión nacional en el período 1993/95 en bienes y servicios públicos para el NOA será del 8,3 % y en Vialidad del 17,8 %.

Como conclusión y resumen de lo que hasta aquí he expresado podemos decir que el NOA recibirá en 1994 el 17 % de los recursos, tiene el 41,5 % de sus viviendas en estado de necesidades básicas insatisfechas, el 19,5 % de sus viviendas carecen de inodoro con descarga de agua y obtendrá, como acto de gracia, el 8,3 % de la inversión nacional en concepto de bienes y servicios públicos.

La contundencia de las cifras (extraídas de fuentes oficiales) me exime de más comentarios.

Cuando sostuve anteriormente que el federalismo lo entendíamos como un modo de organización política en el cual nuestras provincias, anteriores a la Nación misma, son responsables de la determinación de las políticas y su implementación, nos encontramos con que somos responsables de la salud, la educación y la vivienda, pero tenemos una asignación de recursos que no permite cubrir esas responsabilidades. Los bancos provinciales quebrados y las economías regionales en estado de parálisis nos conducen a la imposibilidad de determinar políticas de crecimiento, condenando a la pobreza y frustración a nuestro habitantes.

Este es el desafío de la hora. Desarrollar el país, es desarrollar cada una de las partes que lo componen, con actitudes solidarias, porque cuando hablamos de regiones, de provincias, estamos hablando de gente que vive en ellas. No se trata de fábricas; una provincia no se cierra como una fábrica ni se despide a sus habitantes por inviabilidad del proyecto. Tampoco se arreglan con subsidios, como sucede hoy con La Rioja, por ejemplo. No podemos aplicar en un interior empobrecido recetas que aun no aplicó la Nación, y me refiero a la reducción del gasto público. Decía Atahualpa Yupanqui: "Tiene una gran abundancia de escasez", refiriéndose en sus versos a un pobre. Esta frase sin duda vale para muchas de nuestras provincias.

Que la sabiduría divina ilumine a nuestros constituyentes para que nuestra Carta Magna sea la luz que permita alumbrar la esperanza de un federalismo que pase de la declamación a los hechos.

CUADRO I  
TRANSFERENCIA DE RECURSOS

Zonas	Ejecución Año 1991 En %	Ejecución Año 1992 En %	En millones de pesos	Año 1993		Pyto. Ppto. Año 1994 En %
				Enero - Set.	Octubre	
				En %	En millones de pesos	En %
NOA .....	18,0	17,7	1.594,4	18,0	182,5	17,5
Centro .....	37,6	41,2	3.533,6	39,9	443,2	42,4
NEA .....	20,3	19,7	1.745,1	19,7	200,3	19,2
Patagonia .....	11,7	8,2	869,1	9,8	97,2	9,3
Cuyo .....	12,3	11,6	1.112,8	12,7	122,5	11,7
Capital Federal .....	—	1,6	—	—	—	—
Total .....	100,0	100,0	8.855,5	100,0	1.015,7	100,0

Fuente. Secretaría de Estado de Hacienda.

### CUADRO II DISTRIBUCION SOCIAL

Zonas	Necesidades básicas insatisfechas				Tipo de vivienda (En %)		
	Total país en %	Total viviendas	Incidencia local	Rancho o casilla	Casa o departamento	Carece agua corriente o se desconoce	Carece inodoro con descarga de agua o se desconoce
NOA .....	15,2	242.002	41,5	18,5	7,6	7,1	19,5
Centro .....	52,4	830.585	19,5	49,3	59,5	72,3	37,2
NEA .....	16,7	264.944	39,9	20,6	9,6	13,6	26,4
Patagonia .....	4,7	74.530	34,1	3,6	4,3	2,0	6,9
Cuyo .....	6,7	108.944	26,8	6,1	6,7	4,2	7,8
Capital Federal .....	4,3	67.692	7,4	1,9	12,2	0,8	2,2
Total .....	100,0	1.586.697	22,3	100,0	101,3	100,0	100,0

Fuente: INDEC - Censo 91.

### CUADRO II a) TRANSFERENCIA DE RECURSOS

Viviendas que disponen de inodoro o retrete con descarga de agua (porcentaje)

	1991	1980
Capital Federal .....	97,8	99,1
Resto de Buenos Aires .....	92,9	84,5
19 partidos Gran Buenos Aires .....	92,7	85,7
Santa Fe .....	88,6	78,7
Córdoba .....	88,2	77,6
Mendoza .....	86,0	80,2
Tierra del Fuego .....	85,3	73,1
La Pampa .....	84,7	76,0
San Luis .....	82,9	65,6
Santa Cruz .....	82,9	69,6
Entre Ríos .....	81,3	64,5
San Juan .....	80,4	66,7
Neuquén .....	80,1	67,4
Chubut .....	76,3	69,0
Tucumán .....	75,7	53,7
Río Negro .....	71,8	61,4
Catamarca .....	70,6	49,9
La Rioja .....	67,6	57,4
Salta .....	65,1	52,0
Jujuy .....	64,8	52,4
Corrientes .....	63,7	41,0
Chaco .....	53,8	32,1
Formosa .....	52,2	35,0
Santiago del Estero .....	52,2	35,0
Misiones .....	50,3	25,6

Fuente: Secretaría de Estado de Hacienda.



**CUADRO III**  
**INVERSIONES NACIONALES**  
 (Período 1993/95)

Zonas	Bienes y servicios públicos		Vialidad	
	En millones de pesos	%	En millones de pesos	%
NOA .....	468,1	8,3	122,0	17,8
Centro .....	1.845,1	32,8	136,1	19,8
NEA .....	1.474,9	26,0	148,9	21,7
Patagonia .....	1.219,3	21,5	186,0	27,1
Cuyo .....	442,6	7,8	93,0	13,6
Capital Federal .....	215,6	3,8	—	—
Subtotal .....	5.665,6	100,0	686,0	100,0
S/Localiz. ....	1.678,0		57,2	
Total .....	7.343,6		743,2	

Fuente: Argentina en crecimiento 1993-1995, Poder Ejecutivo nacional.

44

**INSERCIÓN SOLICITADA POR LA SEÑORA DIPUTADA SAMPIETRO**

**Opinión de la señora diputada acerca del proyecto de ley por el que se declara la necesidad de la reforma constitucional**

A diez años de restauración de nuestro sistema de vida, "la democracia", y a casi 45 años de la última reforma de la Constitución Nacional, reforma que el pueblo argentino, mayoritariamente, está esperando. Actualizar nuestra Constitución, a las épocas que hoy vivimos en este mundo moderno era necesario ya que en la comunidad mundial no existen "muros" que lo separen, entonces, porque nuestro pueblo no se merece que sus representantes, diputados y senadores, posibilitemos la reforma de nuestra Constitución Nacional un nuevo texto para que, cada uno de los poderes de gobierno la respeten, la cumplan obligatoriamente, para que no pase lo que pasa con la actual, que por estar desactualizada, más de un gobierno, me refiero a los constitucionales, se han visto obligados, en tiempo de receso del Congreso, a tomar medidas que los tiempos exigían. Con el nuevo texto, el Congreso de la Nación funcionará nueve meses de cada año calendario, y por consiguiente, salvo casos de emergencia, se podrán dictar los decretos de necesidad y urgencia, con acuerdo de ministros que tanto han criticado algunos diputados en este recinto y que están en contra de la reforma.

El justicialismo entendió como justo el tiempo para dictar la ley que posibilite la reforma. El esfuerzo que ha realizado el gobierno que preside el doctor Carlos Menem, de transformación del Estado nacional, las privatizaciones de empresas y servicios que al Estado

sólo le daban déficit y por cuya razón sus directivos se encontraban cargados de sospecha de corrupción aunque los justicialistas celebramos y ese acuerdo de la "estabilidad económica" que, señor presidente, desde que tengo uso de razón no había vivido una estabilidad que ha permitido al pueblo volver a creer en un futuro mejor.

La Unión Cívica Radical, principalmente, sus máximos dirigentes, también lo entendieron así, realidad que los justicialistas celebramos y ese acuerdo de Menem y Alfonsín, permitió que hoy los dos partidos políticos nacionales, que suman no menos del 80 % de nuestra población, dan la posibilidad para que una "Convención Constituyente" reforme nuestra Carta Magna. La historia juzgará para bien de las instituciones democráticas, la actitud generosa de la oposición de sumarse al proyecto justicialista de reformar la Constitución Nacional.

Como diputada entrerriana, me siento doblemente orgullosa, la primera, por ser la segunda mujer justicialista que, desde 1951 ocupa una banca en esta Honorable Cámara de Diputados; y la segunda, porque entre santafesinos y entrerrianos vamos a tener el alto honor de recibir a los constituyentes que el pueblo elija, para que, como la historia de estas dos provincias lo marcan, sean sede para el funcionamiento de la "Convención Constituyente", como lo hicieron en 1853.

Desde ya que ambas ciudades capitales, Santa Fe y Paraná, se aprestan a recibir, con la cordialidad que nos caracteriza, a los constituyentes de la Nación. Nada más, señor presidente.

## INSERCIÓN SOLICITADA POR EL SEÑOR DIPUTADO ARRECHEA

**Opinión del señor diputado acerca del proyecto de ley por el que se declara la necesidad de la reforma constitucional**

La gran mayoría de los integrantes de este cuerpo se ha expresado en sentido favorable a declarar la necesidad de la reforma parcial de la Constitución Nacional, en los puntos y con la modalidad detallada en el trámite parlamentario correspondiente.

En el mismo sentido, quiero dejar expresa constancia de mi conformidad y mi voto positivo al presente proyecto, rescatando la decisiva importancia que ha tenido para posibilitar su aprobación, el acuerdo entre el doctor Carlos Menem y el doctor Raúl Alfonsín, ratificado por los máximos organismos de los dos partidos mayoritarios de nuestro país.

He escuchado algunas voces críticas en este recinto, vinculadas a este acuerdo político, que pretendieron mostrarlo como un mezquino juego de intereses personales, el acuerdo de dos y conceptos por el estilo.

Por el contrario, reivindico la legitimidad del pacto suscripto y el efecto positivo que tendrá en el funcionamiento de las instituciones democráticas y en el desarrollo económico y social de la Argentina.

Los pactos se firman para ser cumplidos. Por eso, en relación al núcleo de coincidencias básicas, que incluye las disposiciones a modificar y el sentido que tendrán esas reformas, suscribo en su totalidad el texto convenido.

Los actores principales del acuerdo son los únicos que tienen entidad para modificarlo.

Como hombre del justicialismo acepto complacido estas reglas de juego y esta iniciativa del presidente de mi partido aprobada por unanimidad por nuestra máxima autoridad partidaria, el Congreso.

Como diputado de la Nación, expreso mi satisfacción por el trabajo realizado por la Comisión de Asuntos Constitucionales y las comisiones técnicas de ambos partidos, donde la decisiva participación de algunos colegas, han permitido prestigiar al cuerpo en su conjunto.

En cuanto a los temas que quedan abiertos a la controversia electoral y a las propuestas que realicen al respecto las distintas fuerzas políticas, quiero, sobre algunos de ellos, hacer unas breves reflexiones:

**Régimen federal.** Comparto totalmente el criterio de distribuir adecuadamente las competencias de las provincias y de la Nación, dando carácter constitucional al programa de federalización que lleva adelante el gobierno nacional y posibilitando por ende su ampliación y profundización.

Ayudaría en este sentido la creación de regiones, o más precisamente, la posibilidad de que la decisión soberana de las provincias de constituirse en región, contara con amparo constitucional.

En cuanto al régimen de coparticipación federal, me parece imprescindible que la Convención Constituyente limite su definición a la cuestión filosófica y de principios, en relación a la naturaleza y competencia de una moderna base impositiva, sin adentrarse en la definición de la distribución primaria y mucho menos en la secundaria.

Nos estamos debiendo una equitativa ley de coparticipación federal. Con el diputado Alberto Parada, hemos presentado para su consideración un proyecto que contempla el Pacto Fiscal suscrito con las provincias en el año 1992 y una progresiva redistribución primaria y secundaria, que modifique la injusticia y arbitrariedad de la actual distribución impositiva.

Pero esta aspiración de contar con una adecuada ley de coparticipación federal, no debe tentarnos de pretender introducir cláusulas económicas reglamentarias en la Constitución que puede terminar con nefastos resultados para el país en su conjunto, aunque por supuesto las intenciones sean las mejores.

El modo más adecuado para este debate, a pesar de las dificultades, sigue siendo la concertación Nación-provincias y su ratificación por ley del Congreso Nacional.

**Defensor del pueblo.** De establecerse esta figura, sus funciones y responsabilidades, deberían quedar fijadas con mucha precisión. En un Estado moderno, dentro de un país rico y con las necesidades básicas de sus habitantes totalmente satisfechas, el defensor del pueblo actuaría con temas muy puntuales y sobre un sistema con capacidad de respuesta.

Confundir el rol puede llevar a engendrar la burocracia de un Estado paralelo, que obviamente será tan ineficiente como el sistema que la contiene o a crear una figura decorativa.

Esta definición, en cuanto a la conveniencia y oportunidad de dar carácter constitucional a esta figura y establecer su rol, es una de las grandes responsabilidades que asumirán los convencionales constituyentes.

**Preservación del medio ambiente.** Esta aspiración universal de hombres y mujeres, debe tener en nuestro país una consideración especial, a la que quiero referirme.

De alguna manera deberá considerarse el significativo papel que ha jugado en nuestro desarrollo tecnológico, cultural y económico, el programa nuclear argentino conducido por la Comisión Nacional de Energía Atómica.

Está demostrado que la generación de energía eléctrica en centrales nucleares es la más respetuosa del medio ambiente.

A su vez lo peligroso de los elementos en juego ha obligado a no permitirse el más mínimo error, constituyendo una cadena de producción y alta tecnología que puede aportar muchísimo en diversos campos de la actividad económica y social.

Para ello, los convencionales constituyentes deberían hacer oídos sordos a las voces prejuiciadas o ignorantes y dejar expreso y libre el camino para que el desarrollo sostenido del programa nuclear argentino siga aportando a la preservación del medio ambiente y al crecimiento del país.

**Pueblos indígenas.** Se impone la derogación o modificación sustancial del inciso 15 del artículo 67.

46

### INSERCIÓN SOLICITADA POR EL SEÑOR DIPUTADO COLPE

**Opinión del señor diputado acerca del proyecto de ley por el que se declara la necesidad de la reforma constitucional**

Hay momentos excepcionales en la vida de los pueblos. Instantes en los cuales el transcurrir rutinario de la historia, al igual que en la vida de las personas, se conmueve por procesos o acontecimientos singulares que cambian su rumbo y su destino. A partir de ellos habrá un antes y un después y las cosas ya no serán iguales. Tengo la sensación de estar viviendo uno de esos momentos en la historia política argentina.

Los procesos de reformas constitucionales son en alguna medida procesos fundacionales, al final de los cuales, la República ya no será la misma. Las relaciones políticas habrán de transcurrir por otros ejes. Las instituciones se organizarán bajo encuadramientos distintos; algunas desaparecerán y se forjarán otras para dar respuesta a los nuevos objetivos. Es dar a luz a una nueva organización nacional y en consecuencia, debo observarse el máximo de prudencia y racionalidad, subordinando los legítimos intereses personales y de sector a los más altos intereses de la Nación.

Decidir si están dadas las condiciones para poner en marcha ese alumbramiento, definir los nuevos contenidos de la futura Constitución y pronunciarse sobre el proyecto de ley que declare la necesidad de su reforma, es el más alto privilegio a que puede aspirar un legislador nacional, privilegio que se corresponde con una responsabilidad de igual magnitud. En tales circunstancias, quienes fuimos elegidos para representar la voluntad popular, debemos actuar por imperio del mandato político recibido y de esos otros mandatos más íntimos que emanan de lo profundo de nuestra conciencia y nuestras convicciones.

Bajo esa responsabilidad y tratando de ser coherente con valores políticos y de conducta a los que siempre ajusté mi acción, intentaré fundar con toda honestidad mi posición frente a este proceso de reforma constitucional y al proyecto de ley que está en tratamiento. Trataré de demostrar que, lamentablemente, no están dadas las condiciones políticas y sociales para ello, que el procedimiento seguido no es el que corresponde a un emprendimiento de esta naturaleza, y finalmente, que el proyecto acordado no cambia sustancialmente las relaciones de poder en la Argentina. No estamos alumbrando una nueva República que garantice a los millones de ciudadanos que viven en ella una existencia más plena y segura.

El nuevo texto constitucional debería no solamente garantizar la identidad étnica y cultural de los pueblos indígenas, sino garantizar expresamente sus derechos, dentro de los cuales, el derecho a la tierra constituye la esencia del reconocimiento a su origen y su historia.

Hacer mención expresa a los derechos indígenas no será considerado de ninguna manera como una discriminación, sino como la voluntad de respetar y preservar la identidad étnica y cultural de los pueblos aborígenes, resguardando nuestras propias raíces.

La primera pregunta que debemos formularnos es si la actual Carta Magna frena nuestro desarrollo como Nación (en su significado más amplio) al punto de hacerse imprescindible su reforma. ¿Es esta reforma necesaria para avanzar hacia una democracia más profunda, para lo cual la Constitución vigente es un obstáculo que hay que remover? ¿El crecimiento económico que se necesita para lograr un mayor bienestar requiere obligada y perentoriamente de esa reforma? ¿Es éste un reclamo sentido por la sociedad como parte de sus reivindicaciones por un mayor bienestar? Una observación atenta de la realidad, despojada de todo interés político, personal o partidario, da como resultado una respuesta negativa a todos estos interrogantes.

No quiere decir ello que la Constitución vigente no deba adecuarse en muchas de sus normas a las exigencias de los nuevos tiempos. El radicalismo tiene una indudable vocación reformista como lo ha demostrado en su iniciativa de la década pasada, para señalar el antecedente más cercano. Pero lo cierto es que con la actual Constitución puede consolidarse la democracia y lograrse el desarrollo de todas las potencialidades del país en los planos económico, social, cultural, etcétera. Sólo hace falta la firme convicción de querer hacerlo y encontrar en cada caso los instrumentos adecuados sobre la base del consenso y el compromiso responsable.

Un mes antes de morir, Arturo Illia respondía acerca de la reforma con una negativa contundente. Decía que era imposible saber si era necesario reformarla cuando todavía no había sido realmente aplicada. Corría el final de 1982 y de la dictadura. Estas palabras tendrán vigencia hasta que la tradición de un poder democrático se consolide lo suficiente como para creer que son las disfunciones o los anacronismos del texto constitucional los verdaderos obstáculos al desenvolvimiento de la democracia y no las intenciones mezquinas de algunos hombres interesados en servirse del poder para sus fines personales y en buscar por todos los medios la perpetuación en el mismo.

Desde 1983 hasta el presente el poder democrático no se ha consolidado suficientemente, en parte porque exige tiempo y en buena medida porque las dirigencias políticas han preferido ceder para mantener las formalidades del sistema antes que apostar fuerte a construir ese poder. La creciente concentración de poder económico provocada por la actual política del gobierno, con sus secuelas de exclusión social, pobreza y marginalidad, son prueba de ello; la violación per-

manente de la Constitución fue el mecanismo no elegido para edificar y fortalecer ese modelo.

El actual texto constitucional es sobradamente útil para encarar las transformaciones que se necesitan y mejorar la calidad de vida de la gente. Contiene normas que se consagran y protegen derechos sociales. Estos sólo necesitan sus leyes para que se cumplan efectivamente y no legislarlos constitucionalmente hasta el hartazgo de lo específico. El centro de la cuestión es la voluntad política real de querer hacerlo.

La eficacia de la democracia para resolver las injusticias y desequilibrios que dentro de ella se han generado no depende del actual sistema constitucional de poderes, sino de la decisión política de enfrentar esos problemas. No puede admitirse que la fuerza y la capacidad de los dirigentes se dispersen en procesos políticos que no conduzcan a la solución de los mismos. Cuando una reforma no es imprescindible y no está instalada en la conciencia social, es visualizada más como una puja por conservar o ampliar espacios de poder que como un esfuerzo de los partidos para avanzar hacia un país mejor.

Por otra parte, un gobierno de rasgos autoritarios como el actual, que desde hace cuatro años viene violando sistemáticamente normas y principios constitucionales, no pareciera estar legitimado política ni moralmente para impulsar cambios de este tipo. Como bien lo señaló la Convención Nacional de la UCR en su declaración de julio de 1992: "Antes de ingresar al tratamiento y la discusión de la necesidad de la reforma constitucional deberá cumplirse con la otra necesidad más urgente y permanente, que es la de respetar, ahora y por este gobierno, la actual Constitución Nacional".

Pero, además, no están dadas las condiciones imprescindibles de paz y tranquilidad social para encarar, con la serenidad que esto requiere, un proceso constituyente. Los gravísimos y dolorosos episodios de Santiago del Estero introducen un factor de cambio en el escenario político del país que no puede soslayarse bajo el riesgo de profundizar la percepción descalificante que tiene la mayor parte de la gente de los partidos políticos y de sus dirigentes.

En la mañana del jueves 16 de diciembre la realidad profunda del país nos explotó en la cara. Enfrascados desde hace meses en el debate por la reforma constitucional, en la trama de las reuniones reservadas o públicas, en los vericuetos de los acuerdos o los desacuerdos y en la discusión por la letra grande y la letra chica de los mismos, no advertimos el cansancio de la gente, sus frustraciones y reclamos, sobre todo en provincias castigadas por las políticas de ajuste del Poder Ejecutivo; y si lo advertimos, tampoco nos creyeron, pues nos ven concentrados en los enjuagues del poder.

Santiago del Estero, entre otras interpretaciones que pueden hacerse, está señalando un profundo cuestionamiento a toda la clase política argentina y el punto más bajo de su credibilidad. O somos capaces de comprender estos mensajes y dedicarnos a que nuestros esfuerzos se dirijan fundamentalmente a solucionar los problemas de la gente, o lamentablemente

la democracia y la paz social que todos queremos se verá amenazada.

Hoy la reforma de la Constitución Nacional no lo cambia la vida a la gente. Sólo le cambia la vida a quienes aspiran a perpetuarse en el poder, como es el caso del presidente Menem. No paguemos un precio mayor por nuestra indiferencia y dediquémonos a cumplir con lo que el pueblo nos pidió al votarnos: solucionar sus problemas y trabajar por el país.

Entrando ya en el análisis del proceso de reforma impulsado por el Poder Ejecutivo nacional, debemos distinguir en él dos etapas bien diferenciadas en función de las distintas posiciones que adoptó la UCR. El límite entre ellas lo constituye la ya famosa reunión reservada del presidente Menem y Raúl Alfonsín el 4 de noviembre. En consecuencia, es preciso señalar en primer lugar las razones en las que nuestro partido, con anterioridad a esta fecha, fundaba su rechazo a la reforma constitucional del oficialismo. Los argumentos esenciales eran:

1. — El proyecto de reforma no apuntaba a modernizar el ordenamiento constitucional en la Argentina, sino que era una simple excusa que escondía o disimulaba el verdadero propósito del oficialismo: posibilitar la reelección presidencial a través de la modificación del artículo 77 de la Constitución Nacional.

En tal sentido, la UCR repitió insistentemente en todos sus documentos que estábamos en presencia de una iniciativa destinada a consolidar el proyecto menemista de perpetuación en el poder y de avanzar hacia una concentración hegemónica del poder en manos del presidente de la Nación, que servía a su vez a la necesidad de consolidar un modelo económico también de concentración y de exclusión social.

2. — La existencia de una Corte Suprema de Justicia de la Nación absolutamente subordinada al poder político impedía garantizar la legitimidad del trámite de reforma en sus dos etapas principales: el procedimiento de sanción de la ley que declara su necesidad y las contingencias que pudieran plantearse en la Asamblea Constituyente. Esta dependencia de la Corte impedía también avanzar sobre cursos institucionales de conversación entre los partidos políticos con miras a una reforma consensuada.

Señalábamos que siendo la Corte la que finalmente dirime las controversias en el proceso de reforma, era evidente, dado su falta de autonomía, cuál habría de ser el pronunciamiento de la misma en dos actos de singular relevancia:

— La interpretación del artículo 30 de la Constitución Nacional en cuanto a cómo deben considerarse los 2/3 de los votos de las Cámaras para declarar la necesidad de la reforma.

— La eventual declaración de la Asamblea Constituyente de considerarse soberana y en consecuencia desconocer todos los acuerdos previos que pudieran haberse anulado.

3. — La grave denuncia formulada en su renuncia por el ex ministro Gustavo Béliz acerca de que el gobierno nacional apelaría a cualquier recurso incluso la compra de votos, para concretar sus propósitos,

proyectaba una sombra de sospecha sobre todo el proceso de reforma. Por cierto que de las sospechas quedaban excluidos los radicales, pero tal afirmación, emanada de las entrañas mismas del poder menemista, era suficiente para fulminar la validez del proyecto por falta de la imprescindible transparencia.

Sosteníamos que una reforma constitucional debe darse en un marco absolutamente cristalino, sin que pueda ni siquiera sospecharse sobre la legitimidad con que se va formando la voluntad mayoritaria de quienes finalmente tienen que decidir sobre la necesidad de la reforma y sus contenidos.

Sobre la base de estos tres argumentos fundamentales, la Unión Cívica Radical y sus bloques parlamentarios a nivel nacional se manifestaron institucionalmente en contra de la reforma menemista. Los documentos principales que recogen esta posición son los siguientes, todos los cuales solicito que sean incorporados como anexos de esta exposición transcribiéndolos íntegramente en el Diario de Sesiones:

—Declaración de la Convención Nacional del mes de junio de 1992.

—Declaración de la Convención Nacional del mes de octubre de 1993.

—Documento conjunto de las Mesas Directivas del Comité Nacional, de la Convención Nacional y de la totalidad de los diputados y senadores nacionales, titulado "Antes que sea tarde" del mes de septiembre de 1993.

—Declaración similar al documento "Antes que sea tarde" suscrito por los diputados que asumieron sus cargos el 10 de diciembre.

—Reiteradas declaraciones en igual sentido de la Mesa Directiva del Comité Nacional, entre ellas, la declaración del 5 de agosto de 1993 en la ciudad de Rosario.

Igual rechazo se puso de manifiesto frente a la convocatoria del plebiscito efectuado por el Poder Ejecutivo. Tanto el Comité Nacional como la Convención en sus resoluciones de junio de 1992 y octubre de 1993, coincidieron en manifestar su rechazo a la convocatoria por dos razones:

—Tal mecanismo no está contemplado en la Constitución Nacional, la que expresamente establece el mecanismo para declarar la necesidad de su reforma (artículo 30).

—Era una clara medida de presión, cuasi extorsiva, sobre los diputados de la oposición y por lo tanto absolutamente inaceptable, al igual que el absurdo e inconstitucional proyecto de ley del diputado Durañona y Vedía pretendiendo interpretar la Constitución Nacional.

Sobre la base de esta orgánica posición del partido, el bloque de diputados nacionales de la UCR se presentó como una unánime, sólida e inquebrantable barrera de contención al proyecto reformista. Su masiva presencia en las sesiones posteriores al 3 de octubre, constituían una clara señal de la voluntad del radicalismo y prácticamente una valla insalvable para sacar la declaración de la necesidad de la reforma, aun

sobre la anticonstitucional interpretación del justicialismo de los 2/3 de los votos presentes.

Llegamos así a la segunda semana del mes de noviembre en que toma estado público la reunión reservada que habían tenido Carlos Menem y Raúl Alfonsín el 4 de ese mismo mes. Esto modificó sustancial y dramáticamente el escenario político y sus efectos están todavía en pleno desarrollo.

Lamentablemente no compartimos las razones dadas para justificar una reunión tan sorpresiva y un cambio absolutamente contrario a lo que veníamos sosteniendo orgánicamente. Se justificó el golpe de timón en dos razones principales:

a) El plebiscito se presentaba como un acontecimiento que provocaría una grave colisión institucional que dividiría a la sociedad;

b) Que estábamos en riesgo de caer en una situación de ingobernabilidad y de ir a enfrentamientos de alcances imprevisibles por la decisión del menemismo de sacar la reforma a cualquier precio.

Ninguna de estas razones justifican la decisión de pactar con el menemismo bajo condiciones que se asemejaban a una extorsión de su parte. Me parece advertir, aunque ésta no haya sido la intención, una dramatización exagerada y una visión tremendista de las circunstancias y de las consecuencias que se podrían derivar de la negativa radical.

El plebiscito no llevaba a la confrontación ni a la división social. La inmensa mayoría de la sociedad era indiferente a la convocatoria, y por lo tanto, incapaz de producir episodios de convulsión política o social. El gobierno afrontaba el riesgo de un resultado negativo o un triunfo de escasa magnitud por la diferencia de votos o el nivel de abstenciones que se presentaba muy alto. Era manifiestamente inconstitucional y sin aptitud para vincularnos moral o políticamente. El temor manifestado resulta irracional y se tiene la sensación de haber cedido frente al chantaje del gobierno.

No es serio sostener que estuviésemos en una situación de ingobernabilidad como también se dijo. Transcurridos 10 años, a pesar de los desvíos autoritarios del menemismo, el sistema democrático no enfrentó los riesgos de la transición de la década anterior. La estabilidad política no estaba en peligro.

La Unión Cívica Radical es un partido de demostrada vocación democrática, que se manifestó históricamente en la defensa irrestricta de la Constitución, la libertad y el pluralismo político. Asimismo considera al diálogo entre las distintas fuerzas políticas y sociales como el único camino válido para dirimir los conflictos y controversias propias de una sociedad democrática.

En consecuencia, consideramos esencial la búsqueda de acuerdos para la solución de los grandes problemas nacionales, e igualmente esencial las formas bajo las cuales esos acuerdos deben celebrarse. Estas no son una cuestión secundaria; hacen a la plena vigencia y normal funcionamiento del sistema democrático.

El encuentro reservado del 4 de noviembre no encaja en el molde de las formas transparentes de la democracia. Las circunstancias que rodean ese encuentro, su ocultamiento y posterior negación, la aproximan al

ámbito de la política ejercida al margen de las formas democráticas de participación. El argumento, también dado, de que la reserva era una forma de garantizar los altos objetivos perseguidos, por las mismas razones, es inaceptable.

La decisión fue contraria a las resoluciones orgánicas del partido y descolocó a la UCR debilitando su rol opositor. Curiosamente quienes expresaban las oposiciones más extremas y de rechazo a la reforma y al modelo menemista, súbitamente giraron a posiciones de otorgarle mayor posibilidad de consolidar ese modelo por vía de la prórroga del mandato presidencial.

Tampoco parece ser el cambio en su postura una decisión producto de circunstancias que obligaban a dar respuestas inmediatas e inevitables. Desde hacía bastante tiempo se escuchaban voces que alertaban sobre el doble discurso, vale decir, de extrema dureza hacia afuera y simultáneamente de negociaciones "reservadas". Numerosos medios de prensa en sus análisis políticos daban cuenta de ello. Lamentablemente lo que se presentaba a veces como meras especulaciones periodísticas terminó siendo una dramática realidad. Todo indica, por la tanto, que esa fue una maniobra perfectamente planificada, en una jugada de relojería política que se puso de manifiesto en el momento oportuno.

La metodología seguida, produce consecuencias que están más allá del tema de la reforma constitucional, afectando las bases de una democracia auténticamente participativa. Podemos señalar, entre otras:

—Consagra en el plano político el maquiavélico principio de que el fin justifica los medios, contrario a la filosofía radical.

—Tiende a debilitar aún más la credibilidad de la gente en los partidos políticos y en sus dirigentes, a quienes se los ve mentirosos, sin principios o valores permanentes, acomodaticios y dispuestos a casi todo en pos de alcanzar cuotas mayores de poder personal.

—Afecta uno de los pilares esenciales de la democracia, cual es el de la participación ciudadana. El hombre común y el militante de los partidos políticos se sienten excluidos de los procesos que conducen a la toma de decisión en los temas importantes. Los dirigentes finalmente resuelven los mismos según sus propios intereses y sin que importe la opinión de aquellos a quienes dicen representar.

—Consolida una sociedad desmovilizada, individualista, poco solidaria, es decir, la democracia restringida y elitista del modelo neoconservador del menemismo.

Agotado el análisis de la forma bajo la cual se comenzó a concretar el acuerdo por la reforma constitucional, corresponde entrar al examen del acuerdo en sí mismo.

La primera pregunta que tenemos que formularnos es si han desaparecido aquellas tres razones fundamentales en las que se apoyaba nuestro rechazo al proyecto menemista. La respuesta es terminantemente no, y en verdad, muchas de ellas se han agravado.

1. El proyecto hegemónico del menemismo está en pleno desarrollo. Se hizo explícito en toda su magnitud que el objetivo principal del gobierno es obtener la re-

lección presidencial. A este objetivo acomoda todo lo demás, y está dispuesto a concederle a la oposición radical algunos puntos que no alcanzan a cambiar las condiciones de concentración hegemónica del poder que caracterizan al Poder Ejecutivo. Varios de ellos ya estaban en el proyecto de origen del Ejecutivo y otros no son más que mera retórica.

2. Las condiciones de dependencia de la Corte Suprema no han desaparecido y las negociaciones o procedimientos para remover a parte de sus integrantes son contrarias a la Constitución Nacional y refuerzan su imagen de cuerpo subordinado al poder político.

El único mecanismo constitucional para la remoción de los jueces es el procedimiento de juicio político. La UCR siempre defendió este principio y así lo manifestó en los sucesivos proyectos presentados por el bloque. Repudió en todo momento el método de transformar a la Corte en pieza de cambio en una negociación política, por considerar que dañaba su imagen, su prestigio y autonomía.

Además, en el tema de la Corte no se agota la inseguridad jurídica en la Argentina, al existir un fuero federal manejado casi en su totalidad por jueces y funcionarios designados por el actual gobierno. Veamos los ejemplos:

—La Cámara Nacional de Casación Penal de 13 miembros, en su mayoría se cubrió con jueces adictos y en muchos casos de dudosos méritos.

—Instaló tres tribunales de juicio oral con tres jueces cada uno.

—Produjo los cambios de cinco de los seis integrantes de la Cámara Federal de la Capital Federal.

—Produjo los cambios de cinco de los seis jueces federales de la Capital Federal existentes antes de 1989.

—Creó otros seis juzgados federales.

—Nombró veinticuatro fiscales, algunos sin título.

En resumen controla el 90 % del fuero federal.

No podemos olvidar en esta reseña algunos hitos fundamentales que contribuyeron a provocar la actual inseguridad jurídica:

—El abuso de los decretos de necesidad y urgencia.

—El cercenamiento de los organismos de control del Poder Ejecutivo.

—La remoción del fiscal general de Investigaciones Administrativas.

—La cesantía de cuatro de los cinco miembros del Tribunal de Cuentas de la Nación.

—La designación del procurador general de la Nación sin acuerdo del Senado, violando una tradición de más de cien años.

—La obstrucción sistemática de los procesos de investigación de jueces federales en la Comisión de Juicio Político de la Cámara de Diputados (caso notorio de Servini de Cubría).

—El dominio y manejo arbitrario de la Comisión de Juicio Político de la Cámara de Diputados.

3. En cuanto a la falta de transparencia que debe rodear un proceso de reforma por las denuncias del ex

ministro Béliz, está claro que no alcanzan al radicalismo, pero nadie puede pensar seriamente que de golpe este gobierno se haya vuelto un defensor ineludible de los valores éticos en la actuación política.

Más grave aún, algunos personajes nefastos y duramente cuestionados por la sociedad vuelven a ser protagonistas principales de la historia; hasta forman parte de las negociaciones por la reforma y son habilitados expresamente por nosotros o consentidos con nuestros silencios.

La segunda pregunta gira sobre el contenido del acuerdo que está expresado en el proyecto de ley en debate. ¿Se han logrado condiciones que impliquen un cambio profundo en el ordenamiento institucional de la República? En especial, ¿permitirán las reformas proyectadas un nuevo equilibrio de poder en términos de mayores facultades de control y decisión del Parlamento? Lamentablemente, debemos sostener que este objetivo fundamental de la filosofía reformista del radicalismo no está garantizado en el proyecto.

Afirmábamos en el documento emitido por la UCR en el mes de septiembre de este año titulado "Antes que sea tarde:

"La UCR sostuvo y sostiene la necesidad de una reforma constitucional, que entre otras cosas, despersonalice y desconcentre el poder del Ejecutivo, refuerce los mecanismos de representación popular, vigoree el rol del Parlamento, garantice el adecuado control del poder, asegure el imperio de la ley a través de un Poder Judicial auténticamente independiente y redefina las relaciones entre la Nación y las provincias."

Muy lejos estamos de haber logrado esto. Detengámonos en los puntos sobresalientes del proyecto que hacen a las relaciones profundas en el juego de los poderes de la República.

La figura del jefe de gabinete de ministros, supuesta compensación por la reelección presidencial, no cambia sustancialmente las relaciones de poder. Nada indica que el oficialismo haya concedido facultades que importen un recorte a los poderes presidenciales, más allá de conferirle cierto ámbito de decisión en cuestiones que hacen al despacho de los asuntos burocráticos. No se vislumbra que podamos atenuar el sistema presidencialista con la incorporación de este superministro total y absolutamente subordinado en su nombramiento, actuación y remoción a la discrecionalidad presidencial.

Su remoción por el voto de censura del Parlamento es mera retórica, sin valor concreto alguno. Es claro que el presidente, y en especial el actual presidente, antes de verse expuesto a una posibilidad de este tipo, lo remueve por su propia decisión. Es una facultad abstracta, prácticamente de ejecución imposible.

La reducción del mandato a cuatro años con reelección inmediata para el actual presidente, es una concesión al justicialismo contraria a lo que venimos sosteniendo de que la mayor permanencia de Menem tiende a consolidar un modelo político basado en el autoritarismo y la discrecionalidad.

¿Cómo justificar que mientras denunciábamos al actual modelo económico basado en el ajuste de ser la causa de la miseria en el país y de la violencia de Santiago del Estero, le damos la posibilidad a quien es su prin-

cipal responsable de continuar por cuatro años más para que lo aplique con mayor profundidad? Es incoherente y poco creíble una posición así.

— La eliminación del requisito confesional no tiene suficiente entidad para justificar semejante despliegue político ni hace a lo sustancial de una reforma de la Carta Magna.

— La elección de un tercer senador es visto por la sociedad como un punto propio de la vocación de los políticos por mayor poder y de las compensaciones políticas contrarias al interés general.

— La elección directa del presidente y vice no merece reparos. Lo que es inaceptable es el tema de la doble vuelta en los términos en que está planteado. Nuevamente predominan los intereses partidarios circunstanciales por sobre los intereses de la Nación de encontrar mecanismos electorales que fortalezcan la representatividad política.

— Tampoco se advierte en el mecanismo de la designación de los magistrados federales, por vía del Consejo de la Magistratura, un recorte en lo esencial a las atribuciones de Poder Ejecutivo para su designación, con el riesgo de que ese Consejo termine siendo un nuevo poder corporativo.

— En cuanto al control externo del sector público como atribución del Poder Legislativo, habrá que ver cómo resulta finalmente en la ley que lo reglamente, sin que pueda asegurarse que esto sea realmente eficaz con un gobierno como el actual, que ignora y pasa por alto controles parlamentarios que actualmente ya existen.

— En lo demás, varios de los puntos contenidos en el capítulo denominado Núcleo de Coincidencias Básicas, si bien no merecen reparos, no tienen la suficiente entidad como para justificar poner en marcha un mecanismo de reforma, y algunos de ellos, como la reafirmación de que la intervención federal es competencia del Congreso es mera retórica e innecesario. Ya está en la actual Constitución y lo que tendría que hacer el Poder Ejecutivo es respetarla y no violarla como lo hizo en las intervenciones que dispuso, salvo el último caso de Santiago del Estero en que dio intervención al Congreso más para hacer buena letra que por auténtica convicción.

El capítulo de los temas que quedan sujetos a las decisiones de la Convención Constituyente contiene puntos de la más variada naturaleza. Muchos de ellos deberían formar parte de capítulo de las Coincidencias Básicas, y en tal sentido, es de lamentar que los negociadores del radicalismo no hayan insistido para ello. Tal es el caso de los mecanismos de democracia semidirecta y la consagración expresa del hábeas corpus y del amparo como derechos constitucionales.

Otros, como el rediseño del régimen federal en materia económica, no es más que una declaración de buenos propósitos, con el agravante que puede introducir en la Constitución cuestiones económicas que en su mayor parte son cambiantes e instrumentales.

En general son todos enunciados de temas que realmente preocupan, pero que no necesitan de una re-



forma constitucional para ponerlos en vigencia, como es el referido a la preservación del medio ambiente, entre otros. Finalmente, hay que ver cuál es el verdadero interés del oficialismo para que sean aprobados por la Asamblea Constituyente.

En cuanto al capítulo referido a los mecanismos jurídicos para garantizar la concreción de los acuerdos tiene un tono general autoritario que cercena derechos inalienables de los legisladores y constituyentes, todos los cuales se ven reducidos a ser meros levantadores de manos que ratifican acuerdos en cuya formación y decisión no han intervenido, sin posibilidad alguna de introducir modificaciones. La disposición del inciso d) respecto a las obligaciones de los partidos participantes para garantizar su cumplimiento, es decididamente dictatorial.

A estos argumentos referidos al contenido del proyecto, hay que adicionarle otro fundamento esencial que refuerza mi rechazo al mismo: se pretende su tratamiento y aprobación a libro cerrado sin un mínimo de tiempo para su estudio y consideración. Esta pretensión autoritaria es total y absolutamente inaceptable. Aun en la hipótesis de haber estado de acuerdo con los contenidos de la reforma que se propone, jamás hubiese aceptado dar mi voto favorable sin un debate que incluya la posibilidad de introducir cambios, aceptar nuevas propuestas y sugerir alternativas supe-radoras, todo dentro de tiempos y plazos acordes con la naturaleza de un tema de tanta importancia.

Estas urgencias hacen recordar el lamentable proceso de ampliación del número de miembros de la Corte Suprema de Justicia. Entre el 5 y el 26 de abril de 1990 se aprobó la ley, se promulgó, se enviaron los pliegos al Senado, se aprobaron los mismos y asumieron los nuevos jueces. Todo un récord que marca el punto de partida de la actual degradación del Poder Judicial. No quisiera que estas nuevas urgencias terminen siendo también un punto de partida de la decadencia de la democracia en la Argentina.

Lo que aquí está en juego es nuestra dignidad personal y política. El 13 de diciembre se conoció el acuerdo entre el presidente de la Nación y el presidente de la UCR. Una semana después se pretende su tratamiento y aprobación a libro cerrado. En esta "democracia de dos" que deja afuera la participación de los ciudadanos, de los partidos políticos y de los sectores sociales, se busca ahora que los representantes del pueblo voten a ciegas y se sometan a la voluntad de quienes se consideran con derechos "superiores" a decidir por todos. Ello es contrario a las normas más elementales del funcionamiento democrático de la República y del Parlamento. No nos pueden obligar a que actuemos con seguidismo e irresponsabilidad.

Estamos obligados a estudiar todos los temas que son sometidos a nuestra consideración, a ponderar cada uno de ellos, a decidirlos con racionalidad y prudencia. Lo contrario sería incumplir con el mandato de representación popular que hemos recibido. Ya deja de ser una cuestión política y pasa a ser un tema de conciencia que afecta nuestras íntimas convicciones. No es ético pedirnos que votemos favorablemente en estas condiciones.

No se puede plantear un proyecto de reforma de la Constitución Nacional en estos plazos y a libro cerrado como si fuésemos a votar un simple proyecto de declaración. La dignidad del cargo no me permite avalar esto y me exige un compromiso ético con mis palabras y con mis pensamientos.

Más aún, de votar afirmativamente, estaría violando una resolución expresa de la Convención Nacional del 4 de diciembre en Santa Rosa, que en sus puntos 29 y 49 estableció la creación de una comisión especial para receptar propuestas de los convencionales, a fin de dar una participación que hasta ese momento se había ignorado. Con tristeza debo decir que esto ha quedado en el plano de lo meramente declarativo y su incumplimiento menoscaba la dignidad del máximo organismo partidario.

Tampoco puedo votar favorablemente esta reforma por cuestiones esenciales que tienen que ver con la palabra empeñada ante el pueblo que me eligió. Fue una de mis promesas más sentidas y un eje de mi campaña electoral cuando fui electo así como también en la del año en curso, que bajo ningún aspecto daría mi apoyo a una reforma constitucional que favoreciese la permanencia del presidente Menem en el gobierno, ni nada que contribuyera a consolidar su modelo hegemónico y autoritario de poder.

Por lo tanto, mi honor como hombre político y mi trayectoria como militante de un partido que siempre trató de cumplir con las promesas formuladas en sus campañas, me impiden volver sobre los compromisos asumidos en esta materia. Es una cuestión de conciencia y también una forma de contribuir a recuperar la credibilidad de los dirigentes políticos, tan justamente criticados a veces por no respetar la palabra empeñada. No quiero defraudar a quienes depositaron en mí su cuota de esperanza para que el radicalismo sea un dique de contención a los desbordes menemistas.

El pacto celebrado entre el presidente Menem y el doctor Raúl Alfonsín, recogido en el proyecto que está en consideración, como ya lo dije precedentemente, producen a mi entender consecuencias que trascienden el marco específico de la reforma constitucional y se extienden a la credibilidad de la sociedad en la democracia y en los partidos políticos.

Una de las consecuencias más riesgosas es el debilitamiento de la oposición, contrapeso fundamental para evitar las arbitrariedades que derivan de la concentración de poder sin control alguno. Desde los más distintos sectores se escucharon voces de preocupación ante el riesgo de que la Unión Cívica Radical deje de ser un partido de oposición y se transforme en un simple acompañante de las políticas del gobierno. No queremos una UCR complaciente. Queremos una UCR afirmada, fuerte y responsable, que ejerza una verdadera oposición y sea una alternativa para los sectores sociales disconformes con el menemismo.

La desaparición de la UCR como principal partido opositor afecta las bases mismas del sistema democrático en la Argentina.

El cambio de posición del radicalismo y los pasos seguidos hasta el presente por sus responsables han legitimado todos los desbordes políticos y la corrupción del gobierno menemista, el cual, emerge sancionado por el

principal partido opositor que ya dejó de cuestionar los puntos débiles del gobierno con el énfasis y contundencia con que lo venía haciendo en estos cuatro años. Tengo la impresión de que hemos silenciado nuestra propia voz opositora.

Esto se hace muy evidente en el tema de la Corte, en el cual el gobierno salió de la crisis como si no hubiese tenido responsabilidad alguna en su falta de independencia y corrupción, reclamando renuncias y gestos patrióticos de sus integrantes, en un operativo de presión del que formamos parte que mereció el repudio de toda la sociedad.

Que quede claro: en la Unión Cívica Radical están las reservas morales, las convicciones y los hombres necesarios para ejercer el poder o la oposición con la fuerza, responsabilidad y racionalidad que nos dan cien años de trayectoria. No estamos dispuestos a sacrificar esta vocación en el altar de un acuerdo celebrado al margen de la mayoría de sus integrantes y del conjunto de la sociedad.

Por todas estas razones, la UCR debe rechazar el proyecto de reforma tal cual se viene gestando. Los partidos políticos, los bloques parlamentarios y el Congreso no pueden reducirse a cuerpos que sólo ratifican acuerdos celebrados bajo condiciones de presión que cercenan su libertad decisoria y sin posibilidad de discutirlos con la profundidad que merecen.

A modo de síntesis, la metodología seguida merece nuestro rechazo por las siguientes razones:

— Es contrario a valores y principios políticos que el radicalismo defiende desde hace cien años.

— Concede, vía reelección de Menem, la posibilidad de consolidar un modelo al que hemos calificado como de exclusión social, autoritario y corrupto.

— Deteriora la credibilidad de la sociedad en los dirigentes, los partidos políticos y los poderes fundamentales de la República.

— Desaparecen, al debilitarse la oposición, los contrapesos imprescindibles para un sistema democrático plenamente consolidado y participativo.

— Constituye una suerte de estafa al 30 % de la ciudadanía que votó por la UCR en la inteligencia de estar oponiéndose al gobierno y a la reforma constitucional.

Siempre bregamos por un consenso político total para reformar la Constitución, como la única manera de consolidar el sistema democrático. El proyecto en tratamiento nace de un acuerdo sólo entre dos personas, que trata de arrastrar a los dos partidos mayoritarios tras de sí. Ni siquiera se ha convocado al resto de los partidos que participan de la vida política nacional.

El radicalismo representa a los desposeídos, al pueblo en su conjunto y no a un élite de dirigentes que pretenden perpetuarse en el poder a cualquier precio. Es una profunda convicción política y un imperativo de conciencia rechazar este proyecto. Actúo con la coherencia que me dan los principios éticos del radicalismo y muchos años de trabajar junto a mi pueblo en la lucha por una democracia auténticamente participativa y solidaria.

Con estas palabras, dejo fundado mi voto contrario al proyecto en tratamiento que declara la necesidad de la reforma de la Constitución Nacional.

## ANEXO

Contiene los siguientes documentos:

1. — Declaración de la Convención Nacional de junio de 1992.

2. — Declaración Comité Nacional en Rosario del 5 de agosto de 1993.

3. — Reunión del 18 de agosto de 1993 del Comité Nacional.

4. — Comunicado Comité Nacional del 28 de octubre de 1993.

5. — Reunión del Comité Nacional del 15 de septiembre de 1993.

6. — Declaración de la Convención Nacional del 30 de octubre de 1993.

7. — Solicitada del mes de septiembre de 1993.

1. — *Declaración de la Convención Nacional* (parte pertinente). Junio de 1992.

...“La Unión Cívica Radical seguirá defendiendo el sistema democrático y el estado de derecho, a pesar del gobierno. La democracia, la soberanía popular, las libertades y la seguridad jurídica no son sólo principios partidarios, sino que le pertenecen al pueblo argentino.

En consecuencia, la Unión Cívica Radical en defensa permanente y coherente de nuestra Carta Magna, y conforme con las razones que sostiene para apoyar su reforma, perfeccionar la división de poderes, reformular el rol del Congreso, alcanzar una mayor participación y fortalecer el federalismo, rechaza categóricamente los actuales intentos del Partido Justicialista y del gobierno nacional de llamar a un plebiscito y de reformar la Constitución Nacional sosteniendo que tampoco se dan las circunstancias políticas adecuadas para proceder en ese sentido.

Por lo tanto, antes de ingresar al tratamiento y la discusión de la necesidad de la reforma constitucional, deberá cumplirse con la otra necesidad, más urgente y permanente, que es la de respetar, ahora y por esto gobierno, la actual Constitución Nacional...”

2. — *El radicalismo al pueblo de la Nación: Hay otro camino* (parte pertinente). Declaración del Comité Nacional. 5 de agosto de 1993.

Para consolidar la libertad y la democracia proponemos:

...“Rechazo a los intentos del Gobierno de llamar a un plebiscito y de reformar la Constitución Nacional. Exigir el respeto y cumplimiento irrestricto del artículo 30 de la Constitución. Ratificar que todo proyecto de reforma de la Constitución Nacional debe expresar el mayor consenso posible y ser el fruto de un diálogo leal, abierto y orientado exclusivamente en el servicio del bien común.

En este marco, el empeño reformista del gobierno está descalificado por su vocación personalista, incon-sulta y hegemónica...”

3. — *Pelagra la legalidad del sistema* (extraído del periódico del bloque de diputados nacionales de la UCR "Temas parlamentarios". N° 11, página 20, agosto de 1993).

... "Se señaló que la decisión del gobierno de querer sacar la declaración de necesidad de la reforma con los 2/3 de los miembros presentes es contraria al espíritu de la Constitución, y coloca al país al borde de la ilegalidad, coincidiendo con un comunicado anterior dado a conocer por el Comité Nacional el 11 de agosto, luego de una reunión de las autoridades partidarias con los presidentes de los Bloques, a la que asistieron Raúl Alfonsín, Fernando de la Rúa y Eduardo Angeloz.

El aludido comunicado expresamente manifiesta "la preocupación de la UCR ante la determinación del gobierno de llevar adelante su intención continuista y hegemónica en abierta violación a las normas y el espíritu de la Constitución Nacional, a través de su proyecto de reforma constitucional", advirtiendo sobre "los riesgos institucionales que esta conducta del Poder Ejecutivo entraña, poniendo en peligro la legalidad misma del sistema político argentino..."

4. — *Rechazo al plebiscito* (comunicado del 28 de octubre de 1993).

El plenario de presidentes de distrito de la Unión Cívica Radical de todo el país, reunido en el día de la fecha con las mesas directivas del Comité Nacional y de la Honorable Convención Nacional, tras analizar los informes presentados por los representantes de las distintas provincias, ha arribado a las siguientes conclusiones:

1. — Expresar la voluntad de todos los distritos del país de acatar las resoluciones orgánicas adoptadas o que adopte la Honorable Convención Nacional de la UCR.

2. — Repudiar la convocatoria al plebiscito realizada por el gobierno nacional por no constituir el mismo un instrumento previsto por la Constitución Nacional para proceder a su reforma careciendo, por lo tanto, de valor jurídico alguno.

3. — Facultar a cada distrito para que instrumente la forma que estime más conveniente a los efectos de descalificación del plebiscito como medio para viabilizar la reforma de la Constitución.

4. — Que dado que no han variado las condiciones que motivaron el dictamen de la Honorable Convención Nacional de rechazo a la reforma de la Constitución y el plebiscito planteado por el gobierno, los representantes del radicalismo mantendrán la postura expresada oportunamente por los senadores y diputados de la Nación en oportunidad del tratamiento del tema en la Cámara alta y en la Comisión de Asuntos Constitucionales de la Cámara baja, así como en el documento titulado "Antes que sea tarde", publicada como solicitada en los principales diarios de la Capital Federal.

5. — *Firme avance de la UCR en el final de la campaña* (reunión del Comité Nacional - Extraído del periódico del bloque, Temas Parlamentarios, N° 12 del mes de septiembre).

\* Los ejes de campaña.

Como ejes concretos de campaña para este último tramo se señalaron:

Enfatizar que es necesario el fortalecimiento de la oposición y su rol de contralor, para recuperar el equilibrio de poder, frente al proyecto hegemónico que intenta profundizar el menemismo. La reforma constitucional, el avance sobre el Poder Judicial y el Legislativo, los últimos episodios de violencia, expresan nítidamente las pretensiones totalitarias del oficialismo.

6. — *Resolución de la Honorable Convención Nacional de la Unión Cívica Radical en relación al plebiscito convocado por el gobierno para la reforma de la Constitución Nacional.*

La Honorable Convención Nacional de la Unión Cívica Radical rescata la vocación reformista histórica del radicalismo y ratifica su permanente disposición a introducir las modificaciones constitucionales que el progreso y las nuevas realidades aconsejan, con sentido moderno y contenido social.

Pero la reforma de las bases institucionales de la República no son pertenencia de nadie en particular. No puede haber reforma con exclusión de sectores fundamentales del país, sino que es preciso lograr, como premisa básica consenso democrático.

La reforma debe ser de todos y para todos. Así lo comprendió nuestro partido, cada vez que impulsó o adhirió a las iniciativas reformistas gestadas desde la restauración institucional de 1983.

Hoy, en cambio, como lo sostienen nuestros legisladores nacionales, "el proyecto reformista ya sancionado por el Honorable Senado y la Comisión de Asuntos Constitucionales de la Honorable Cámara de Diputados que lleva adelante el gobierno, no contempla ninguna de estas cuestiones. La finalidad que impulsa la ansiedad oficial es únicamente obtener la posibilidad de perpetuación en el poder del actual presidente".

La situación que denunció esta Honorable Convención Nacional el 4 de julio de 1992 se ha agravado considerablemente dado que el oficialismo bastardeó la reforma hasta marcar su contenido, a cambio del voto necesario para reunir los dos tercios imprescindibles para obtener su aprobación en el Senado.

Repudiamos el intento doloso que significa pretender instrumentar un plebiscito para reformar la Constitución Nacional sin proceder conforme a lo previsto por la misma. Este plebiscito constituye una trampa, ya que el gobierno hipócritamente sostiene la necesidad de conocer la opinión del pueblo después de haber transitado la aprobación en el Senado y avanzado en la Cámara de Diputados. Queda claro entonces que este plebiscito pretende ser un mecanismo de presión sobre los legisladores de la oposición, dado que el oficialismo no cuenta en la Cámara de Diputados con los dos tercios del total de los miembros que requiere la Constitución e intenta de esta manera legitimar la ilegalidad que pretende consumar.

En consecuencia, esta Honorable Convención Nacional ratifica su rechazo al proyecto de reforma constitucional y al plebiscito tal como han sido propuestos.

Este rechazo se expresa por el voto no o por el no voto (abstención), y se ejecutará en cada distrito siguiendo sus modalidades particulares.

La Honorable Convención destaca la unidad de criterios y de acción de los cuerpos orgánicos del partido en cuanto a lo dispuesto por esta autoridad superior sobre el rechazo a este proyecto de reforma y al método plebiscitario elegido por el gobierno. Ambos bloques parlamentarios de la Unión Cívica Radical y las mesas directivas del Comité Nacional y de la Convención, reunidas con los veinticuatro presidentes de los comités de distrito por unanimidad, encuadraron su noción dentro de lo resuelto por resolución de este organismo del 4 de julio de 1992, que hoy se ratifica en su totalidad.

La falta de garantías y su lamentable contenido no son las únicas razones de su rechazo ya que a ello debe agregarse la metodología utilizada por el oficialismo, que se ha constituido en un impedimento de carácter ético y político que veda al radicalismo acompañar estas iniciativas.

Persisten en la memoria colectiva de los argentinos las denuncias de funcionarios gubernamentales que anunciaron que el oficialismo estaba dispuesto a comprar votos en el Parlamento.

### El radicalismo no se vende

Se amenaza con intervenciones federales a las provincias, se descalifica a propios extraños, se coacciona; en definitiva: se manosea a las instituciones y a quienes las representan, porque se privilegia el ejercicio del poder por sobre el normal funcionamiento del sistema democrático.

Ya ocurrió con el Poder Judicial; el gobierno hizo oídos sordos al reclamo del radicalismo y a sectores sociales de preservar su independencia y todo terminó con su descrédito. Ahora se niega el oficialismo a atender nuestra advertencia respecto del peligro que significa insistir con un proyecto de reforma cuyo contenido y la metodología elegida para obtenerlo ponen en serio riesgo el funcionamiento mismo de las instituciones democráticas.

El gobierno nacional debe retirar estos proyectos para evitar la división de los argentinos. Esta sería su contribución a la unión y a la concordia nacional.

Hoy, a diez años de recuperada la democracia que tantos esfuerzos costó a los argentinos, la Unión Cívica Radical, con esta posición que ratifica, contribuye lealmente a la defensa de las instituciones de la República.

Buenos Aires, 30 de octubre de 1993.

### 7. — Solicitada del mes de septiembre de 1993: "Antes que sea tarde"

—El radicalismo ha señalado permanentemente que la Constitución Nacional es un patrimonio común para todos los argentinos, por lo que un eventual proceso constituyente debe concretarse a partir de un consenso vigoroso, auténtico y generalizado de todos los sectores políticos y sociales, que estimule los acuerdos y

nos aleje del peligro de los hombres providenciales de los falsos mesías que terminan de una sola manera en el autoritarismo y la degradación de las instituciones.

—La UCR sostuvo y sostiene la necesidad de una reforma constitucional que, entre otras cosas, despersonalice y desconcentre el poder del Ejecutivo, refuerce los mecanismos de representación popular, vigoree el rol del Parlamento, garantice el adecuado control del poder, asegure el imperio de la ley a través de un Poder Judicial auténticamente independiente y redefina las relaciones y competencias entre la Nación y las provincias.

—El proyecto reformista que lleva adelante el gobierno no contempla ninguna de estas cuestiones. La finalidad que impulsa la ansiedad oficial es obtener sólo la posibilidad de perpetuación en el poder del actual presidente.

—Prueba de esto es que se intentan imponer de cualquier modo los designios del oficialismo, avasallando el disenso, forzando los textos legales, presionando con una engañosa consulta popular y aumentando la fuerte tensión que ya existe entre el gobierno y la oposición como consecuencia del avance del Ejecutivo sobre los otros poderes de la República y la dependencia que hacia él ha demostrado la Corte Suprema de Justicia.

—Como culminación de esta vocación hegemónica se anuncia el intento de obtener la ley que declara la necesidad de la reforma mediante una forzada interpretación del artículo 30 de la Constitución que lo vacía de todo contenido, ya que su prescripción de requerir el voto de los dos tercios de las Cámaras Legislativas apunta a garantizar la amplitud del consenso necesario para el dictado de tan trascendente decisión.

—Este cuadro institucional no es el adecuado para garantizar la delicada tarea de modificar nuestra Carta Magna e introduce el riesgo concreto de producir divisiones irreparables en el seno de la sociedad argentina que repercutirán negativamente en el curso futuro de los acontecimientos políticos de la Nación, como lo ejemplifican claramente las experiencias históricas ya vividas.

—En consecuencia la UCR, advierte al gobierno que no tolerará el ejercicio de tales prácticas y exige que reflexione sobre sus comportamientos y actitudes pues se encuentra en el límite de quebrar la legitimidad del proceso constituyente, con el irreparable daño que ello acarrearía al funcionamiento democrático.

—Esta obstinada actitud del oficialismo de imponer su voluntad sin reparos, aleja una vez más la posibilidad de discutir seriamente los temas que demanda la acuciante realidad del país. Ni el capricho personal ni la ambición desmedida de poder constituyen las actitudes que la patria requiere en esas horas.

*Mesa Directiva del Comité Nacional:* Losada, Mario; Orgaz, Carlos Alfredo; Maestro, Carlos; León, Luis; Berhongaray, Antonio; Blanco, Pablo; Carreras, Porfirio; Jannarena, Horacio; Malhov, Enrique; Negri, Mario; Fomar, Gregorio.

*Mesa Directiva de la Honorable Convención Nacional:* Alvarez Guerrero, Osvaldo; Mugnolo, Francisco; González, Carlos Emérito; Barberá, Miguel; Raso, Alvaro; Chade, León; Roulet, Elva.

*Bloque de senadores nacionales:* Cendoya, Jorge; De la Rúa, Fernando; Genoud, José; Lafferrère, Ricardo; León, Luis; Losada, Mario; Mazzucco, Faustino; Otero, Edson; Solari Irigoyen, Hipólito; Storani, Conrado; Villarroel, Pedro.

*Bloque de diputados nacionales:* Agúndez, Jorge; Alberti, Juan Carlos; Algaba, Ernesto; Alvarez García, Normando Miguel; Armendáriz, Alejandro; Baglini, Raúl Eduardo; Baestra, René; Bassani, Marcelo; Baylac, Juan Pablo; Becerra, Carlos; Benedetti, Jorge Enrique; Berhongaray, Antonio; Bericua, Jorge; Biscioffi, Victorio; Breard, Noel; Brook, Mario; Bruzzo, Omar; Canata, José; Caputo, Dante; Carreras, Porfirio; Castillo, Oscar; Cavallari, Juan José; Ceballos, Walter; Cossos Pérez, Juan; D'Ambrosio, Angel; De Martino, Víctor; Di

Tullo, Héctor; Dussol, Ramón; Elías, Angel; Espeche, Alberto; Felgueras, Ricardo; Galván, Raúl; García de Novelli, María Cristina; Ganna, Juan Octavio; Golpe Montiel, Néstor Lino; González, Luis; González Gass, Gabriela; Hernández, Antonio María; Iglesias, Evaristo; Kelly, Elsa; Koth, Carlos; López, Alcides; Losada, Luis; Lynch, Carlos Alberto; Machado, Oscar; Marcó, Jorge; Marcos, Ricardo; Marelli, Michel; Meneghini, Javier; Molardo, Elvio; Moreau, Leopoldo; Moure, Juan Manuel; Muñoz, Marcelo; Nikisch, Hugo; Novau, Pedro; Olivera, Enrique; Orgaz, Carlos Alfredo; Orquín, Leopoldo; Ortiz Maldonado, Gastón; Ortiz Pellegrini, Miguel Angel; Parente, Rodolfo; Parola, José María; Peralta, Anibal; Piccinini, Ana; Pinto, Guillermo; Prat, Alfredo; Profli, Gerardo; Prone, Alberto; Quezada, Rodolfo; Raimundi, Carlos; Rodrigo, Esteban; Roig, Angel; Salvador, Daniel; Santín, Eduardo; Seguí, Héctor; Soria Arch, José María; Spinosa, Augusto; Storani, Conrado Hugo; Sureda, Angela; Vanossi, Jorge Reinaldo; Vázquez, Roberto; Vicchi, Raúl; Zambianchi, Carlos.

47

### INSERCIÓN SOLICITADA POR EL SEÑOR DIPUTADO ALVAREZ ECHIAGUE

Opinión del señor diputado acerca del proyecto de ley por el que se declara la necesidad de la reforma constitucional

#### Introducción:

La Constitución Nacional es, en esencia, la ley fundamental básica de la que dimana la legitimidad de todo el sistema normativo de la Nación. Del mismo modo, la Carta Magna determina el sistema de reparto del poder político, que se sustenta en valores que resultan comunes a toda la sociedad política.

Así, la reforma de la Constitución deberá fundarse esencialmente en las notas de continuidad, tradición y permanencia, parámetros básicos de la nueva Carta Magna.

Es por ello que resulta necesario que el nuevo texto constitucional cuente con el debido consenso en las fuerzas políticas y la ciudadanía en su generalidad. Se trata, pues, del ejercicio de la soberanía extraordinaria del Estado, ya que a diferencia de los poderes del gobierno, que son ordinarios y permanentes, el poder constituyente actúa cuando resulta necesario reformar el texto de la Carta Magna.

El carácter trascendente al orden jurídico que posee el poder constituyente se refleja en que éste es el creador de los órganos jurídicamente competentes para elaborar el derecho positivo. Y es ese poder constituyente el que refleja la más genuina expresión de la actividad política. Así, se exterioriza en las decisiones fundamentales y más aptas para imponer modificaciones al antiguo orden jurídico. Es en suma, la voluntad espontánea y viviente de la realidad social.

Es por ello que, como legislador de la Nación, he requerido que este proyecto cuente con el consenso necesario. Consenso que se ha hecho efectivo, toda vez que este proyecto asegura cuáles serán los temas que deberá considerar la Asamblea Constituyente, garantizando a la población, cualquiera fuere la opción polí-

tica que manifieste en la elección de constituyentes, que no estará extendiendo un cheque en blanco que pudiere vulnerar la real intención que sustenta esta reforma constitucional.

Y, con respecto a las limitaciones explícitas a esta reforma constitucional, las mismas resultan de plena validez, toda vez que han sido respetadas las necesidades prácticas de los ordenamientos constitucionales modernos, que han establecido órganos legislativos y de reforma sobre una base representativa, decididamente para favorecer una constante evolución de las normas jurídicas en relación directa con las diferentes mutaciones de las exigencias sociales.

De otro lado, como lo ha sostenido la mejor doctrina, el problema de la legitimidad de la Constitución es de naturaleza esencialmente política y debe resolverse remontándolo hasta la naturaleza del acto constituyente. Es decir, se requiere la presencia inequívoca de una voluntad política nacida de una determinación popular mayoritaria, para que el pueblo, a través de sus legítimos representantes, libremente elegidos por él, pueda ejercitar el poder constituyente legítimamente. En consecuencia, para que sea legítimo el acto constituyente, se requiere que ello ocurra en un clima de normalidad y libertad, como el que hoy vivimos.

Ello resulta enteramente lógico, puesto que la reforma de la Constitución constituye el momento en la vida de la comunidad política en que en mayor medida debe exigirse la necesaria autoridad y representación de quienes la ejercen. Se trata de decisiones excepcionalmente definitivas en el curso de la sociedad, que alteran la vida social.

Y esta reforma, que hoy alentamos, asegura una efectiva distribución del poder político de la Nación, respetando el principio de división de poderes y reforzando las competencias y la independencia de cada uno de los órganos que la integran.

En suma, y al decir de los mejores historiadores, para que una constitución sea legítima, es decir, reconocida no sólo como una situación de hecho sino como una ordenación jurídica, se debe necesariamente reconocer el poder y la autoridad del poder constituyente en cuya decisión la Constitución se apoya. La voluntad política de reformar la Constitución, que no se funde en aquellos sectores que resultan de decisivo influjo en la estructura del poder, no tiene poder ni autoridad y por consiguiente tampoco existencia.

Del mismo modo, si entendemos a la Constitución como una forma abierta a través de la cual pasa la vida, debemos considerar siempre a ésta como una estructura esencialmente dinámica, viva y no muerta, es decir, integrada por elementos en mutación y por consiguiente variable en sí misma. Como acertadamente sostiene el historiador Manuel García Pelayo, la Constitución es el orden de las actividades político-jurídicas, las cuales producen mutaciones en dicho orden; es el orden para el cambio que hace posible un cambio en orden.

En consecuencia, estamos en presencia de un nuevo texto constitucional surgido de la voluntad política de los partidos mayoritarios que, no parece ocioso destacar, han recibido el apoyo de casi el noventa por ciento (90 %) del electorado en las últimas elecciones representativas.

Este, y no otro, es el proyecto que nos ocupa.

#### *Poder Judicial*

Así, la implementación de un sistema de selección de los jueces a cargo de los tribunales inferiores de la Nación, que contemple la propuesta vinculante de una terna (o dupla) de candidatos por un consejo de la magistratura, resulta una vieja aspiración de las asociaciones que agrupan a magistrados y abogados, y ha sido plasmada en muchos de los ordenamientos provinciales. Mi congratulación con la inclusión de esta regulación de la facultad concurrente del presidente y del Honorable Senado de la Nación, también reconoce el antecedente de ser el suscrito el firmante de un proyecto presentado a esta Honorable Cámara que propugnaba la creación del Consejo de la Magistratura.

También debe resaltarse la importancia de establecer como mecanismo para la remoción de los jueces a cargo de tribunales inferiores de la Nación, atento la inconveniencia de mantener el sistema de juicio político que resultaba adecuado en épocas en que el número de magistrados era reducido, el sistema de enjuiciamiento por Jury.

Ambas reformas propuestas tienden, sin duda, a dotar a uno de los principales poderes del Estado (primera y última garantía de los gobernados) de los mejores recursos humanos para el cumplimiento de sus altos fines.

#### *Poder Legislativo*

La incorporación del tercer senador por provincia, garantizando la representación de la primera minoría, resulta una reforma afortunada, ampliando, entonces, la representatividad del honorable cuerpo. A igual finalidad propende la instauración del sistema de elección directa de los miembros del Honorable Senado, otro de los reclamos de vieja data de nuestra sociedad, que tiene eco en el presente proyecto.

La creación de una comisión bicameral cuya competencia exclusiva será el estudio de los trámites de contenido legislativo emanados del Poder Ejecutivo por razones de necesidad y urgencia, aparece como una solución adecuada que esclarece, en favor de la seguridad jurídica, el sistema de incumbencias de cada poder en temas que hacen a los intereses vitales de la Nación.

Asimismo, se regula en forma moderna y eficaz el sistema de aprobación de las leyes, y como corolario de la reforma se acoge la extensión de las sesiones ordinarias del Honorable Congreso de la Nación.

Es remarcable, así también, la creación, con rango constitucional, de la Auditoría General de la Nación como órgano con autonomía funcional y dependencia técnica del Honorable Congreso de la Nación. Como asimismo habla de la madurez política de nuestra sociedad el hecho de que este cargo deba ser ejercido por un miembro del principal partido de la oposición, considerando la amplitud de sus funciones de control de toda la actividad de la administración pública.

#### *Poder Ejecutivo*

Tan trascendente como las ya reseñadas que afectan el funcionamiento de los restantes poderes del Estado, aparece la creación del cargo de jefe de gabinete de ministros.

En el sistema creado por la presente reforma resulta esencial que este nuevo órgano del Poder Ejecutivo responda políticamente ante el Honorable Congreso de la Nación por el ejercicio de las atribuciones que le confiere el presente proyecto. Funcionará, en la práctica, como un ministro coordinador, que centralice la información de todo el gabinete y que actúe por delegación del presidente de la Nación, dependiendo, para su permanencia en el cargo, de la voluntad del presidente y del Congreso de la Nación.

También resulta esencial en el actual proyecto la reducción del mandato del presidente y vicepresidente de la Nación y la posibilidad de reelección. Poco es lo que puedo comentarse sobre una de las modificaciones de nuestra Constitución que cuenta con el aval de la amplia mayoría de nuestra sociedad.

Una de las modificaciones fundamentales se refiere al sistema de elección directa del presidente y del vicepresidente de la Nación, resultando obvia la conveniencia absoluta del sistema propuesto. El porcentaje elegido para evitar la segunda vuelta en las elecciones resulta suficientemente representativo de la voluntad del pueblo de la Nación y asegura acabadamente la legitimidad de origen del mandato.

#### *Ciudad de Buenos Aires*

Uno de los deseos más proclamados por los habitantes de la ciudad de Buenos Aires ha sido la elección directa de su jefe de gobierno, a punto tal que se ha intentado, incluso, sustentar la posibilidad de la reforma del sistema vigente por vía legal. No podía, por lo tanto, omitirse en el presente proyecto su tratamiento y dotar a la ciudad de un régimen autónomico que le permita contar con autoridades judiciales y legislativas propias e independientes del gobierno central.



Temas que son habilitados por el Honorable Congreso Nacional para su debate por la Convención Constituyente

#### A) Fortalecimiento del régimen federal

El federalismo supone la división en el ejercicio del poder político del Estado, división que es territorial, sin subordinación de unos al otro. Supone, asimismo, relaciones de coordinación y de cooperación hacia objetivos que son comunes a toda la sociedad; estas relaciones están contenidas en la Constitución Nacional que resulta, además de ley fundamental de la Nación, su pacto federal.

Tal y como afirma Linares Quintana: "El análisis de las relaciones federales contemporáneas mostraría que el federalismo es comprendido como un proceso, un modo evolutivo de cambiantes relaciones más que un patrón estático reglado por reglas fijas e inalterables".

Nuestro sistema federal surgió de la complejidad de las circunstancias históricas. Ya afirmaba Alberdi: "Este gobierno, general y local a la vez, será complicado y difícil, pero no por ello dejará de ser el único gobierno para la República Argentina: unidad federativa".

Pero Alberdi siempre sostuvo, como esencia de nuestro derecho público a aquella parte que competía a las provincias, por ello en el artículo 104 de nuestra actual Constitución éstas conservan todo el poder no delegado. Este artículo consagra el principio federal del reparto de competencia. Y este es el tema esencial del régimen federal: el reparto de competencias.

Al establecerse en el artículo 79 del presente proyecto que no podrá la Asamblea Constituyente introducir modificación alguna en la primera parte de la Constitución Nacional, ratificamos así la elección de esta forma federativa de gobierno, que reconoce sus antecedentes ya en la Revolución de Mayo de 1810, en el Pacto del Pilar (1820), en el Tratado del Cuadrilátero (1822), en el Pacto Federal (1831), en el Acuerdo de San Nicolás (inmediatamente anterior a la sanción de nuestra Constitución) y en el Pacto de Unión (1859).

Pero este régimen federal, con el que nuestro pueblo está consustanciado, como afirmara Linares Quintana, ha sufrido distorsiones en la práctica por el impacto de fuerzas centrípetas y aun por la complicidad omisiva en el ejercicio de las facultades conservadas por las provincias.

Estamos en un momento adecuado para corregir este desequilibrio: descentralizando de la capital los servicios que no conciernen a la "capitalidad" (según el decir del doctor Pedro José Frías) y que el costo de los servicios que el habitante de la capital utiliza sea afrontado integralmente por éste. A ambos resultados tiende esta reforma al establecer la autonomía de la Capital Federal, evitando así los subsidios positivos del interior que en la actualidad custea los servicios de justicia y de policía de la ciudad de Buenos Aires.

También resultará sustancial la consagración de la igualdad fiscal. Ya en 1978 nuestro actual ministro de Economía afirmaba en un estudio de la Fundación Mediterránea: "el sistema actual de distribución real de

recursos fiscales nacionales, lejos de morigerar las fuertes tendencias hacia la concentración en el área metropolitana, actúa como un mecanismo adicional que favorece el mantenimiento de las actuales condiciones. En particular, esto se advierte, a través del financiamiento con fondos de la Nación de una gran cantidad de servicios que se prestan en dicha área".

Resulta, entonces, adecuadísimo a las circunstancias actuales prever en esta instancia histórica de reforma de nuestra Ley Fundamental —la que constituirá, como dijera, la redición de nuestro pacto federal— el fortalecimiento del sistema de distribución del poder político del Estado con el que nuestro pueblo está comprometido.

#### Integración

Entre los temas habilitados por este Honorable Congreso para su tratamiento por la Convención Constituyente, resultan imprescindibles para avanzar en el proceso de integración en el que nuestro país está inmerso, la clara determinación constitucional de la jerarquía de los tratados internacionales como normas de rango superior a las leyes de la Nación, y la inclusión de las normas de derecho comunitario como integrantes del ordenamiento jurídico interno.

#### Conclusión:

Por todas estas consideraciones aliento enfáticamente el presente proyecto de ley, el que considero como acabada síntesis de la voluntad del pueblo argentino esperando que estas nuevas disposiciones que modernizan el sistema que eligieron los creadores de nuestra Nación, den sustento al mejor de los destinos que espero para mi patria.

#### Autonomía municipal

1. El proyecto de ley de declaración de necesidad de reforma de la Constitución Nacional prevé un núcleo de coincidencias básicas, en cuyo artículo 3º, en su apartado b), contempla como tema habilitado por el Congreso Nacional para su debate por la Convención Constituyente, la reforma al artículo 106 en lo relativo a la autonomía municipal.

En primer lugar, interesa destacar que el artículo 106 establece que cada provincia dicta su propia Constitución, conforme a lo dispuesto en el artículo 5º que, por su parte, prescribe que cada provincia dictará para sí una Constitución bajo el sistema representativo republicano, de acuerdo con los principios, declaraciones, y garantías de la Constitución Nacional, que asegure su administración de justicia, su régimen municipal, y la educación primaria. Bajo estas condiciones, el gobierno federal, garantiza a cada provincia el goce y ejercicio de sus instituciones.

En tal sentido, adelantaré mi opinión relativa a la necesidad de dar nacimiento y personalidad a un nuevo modelo de descentralización institucional administrativa —dotándolo de aquellos órganos de expresión necesarios y continuos en el tiempo, que aseguren su independencia normativa—, a partir de la aprobación de este proyecto de reforma constitucional.



Pues bien, es convicción de este legislador nacional que debe plasmarse en el nuevo texto constitucional aquella voluntad política cuyo poder y autoridad esté en condiciones de determinar la existencia de una nueva unidad política.

En efecto, no podemos soslayar que el Estado centralista se encuentra en plena crisis y extinción, y que la mera imposición de estructuras de tipo federal no resulta suficiente, por cuanto dentro de estos últimos se requiere inevitablemente, para una mejor atención de las necesidades básicas y esenciales de la comunidad, de una mayor descentralización que culmine con la lentitud e ineficacia derivada de la excesiva centralización. Por ello la descentralización de tipo autónoma resulta hoy día un objetivo propuesto por todas las tendencias políticas progresistas para la comunidad.

Empero, la descentralización administrativa institucional y territorial constituida por municipios, ha resultado ser, salvo raras excepciones en la historia, una idea proclamada por quienes apetecían ocupar el poder, que difícilmente se traducía en la práctica.

Quizás ello motive que hoy sea un raro paradigma de la historia que la centralización política y administrativa —argumentos utilizados por quienes sostuvieron el gran motor del desarrollo de los pueblos—, para el logro de ciudadanos libres e iguales ante la ley, constituye hoy un principio en vías de extinción, producto de haberse traducido en una ineficaz gestión administrativa y fuente de desigualdades para los ciudadanos.

2. Ahora bien, ha sido a lo largo de la historia un problema sustantivo de los municipios el de la determinación de sus relaciones políticas y constitucionales con el Estado, del que forman parte, puesto que dicha determinación constituye el elemento esencial del régimen local.

Por ello, debemos clarificar que hablar de autonomía significa referirse a un concepto jurídico-político que traduce un cambio profundo de las estructuras estatales, para atender primariamente las necesidades de servicio de la sociedad. En otras palabras, capacidad de autodeterminación del sujeto para adecuar sus propias acciones a fines determinados.

El menoscabo de ciertas instituciones del poder público sólo puede superarse con una modificación cualitativa en la concepción global del Estado y de las autonomías, con un modelo de estructura que asuma la primacía de la necesidad de satisfacer los servicios que requiere la sociedad.

Con el reconocimiento de las autonomías municipales se introducirá en nuestra Constitución un cambio sustantivo en la gestión administrativa. Se sentarán de este modo las bases políticas y normativas que rescaten a los municipios de la situación de minusvalía administrativa a la que han sido condenados hasta la actualidad, devolviéndolos al lugar que nunca debieron perder, esto es, como auténticos entes de gobierno local que han de satisfacer, primariamente, las exigencias políticas de cada comunidad vecinal y la eficaz prestación de los servicios públicos. Reconoceremos, de esta forma, el insustituible papel que los municipios deben jugar en un sistema político de democracia avanzada y pluralista.

3. No debemos equivocarnos. La descentralización de los aparatos administrativos y la autonomía de los grupos y entes político-administrativos que conforman el Estado en su conjunto resultan un postulado inexcusable que deberá atenderse con la mayor celeridad posible.

No resulta ocioso, por ello, citar en este punto las palabras del prestigioso doctrinario Hans Kelsen, quien entendió que la descentralización permite alcanzar una aproximación mayor a la idea de la democracia o, lo que es igual, al principio de la libertad.

Así, el nuevo texto constitucional, surgido a través de esta reforma que cuenta con el gran consenso de los partidos mayoritarios y de la ciudadanía a la que éstos representan, deberá reconocer y garantizar la autonomía de todos los municipios para la gestión de sus intereses propios. En tal sentido, la garantía constitucional de la institución municipal deberá jugar un papel análogo al del contenido esencial de los derechos fundamentales y libertades públicas de los ciudadanos.

La participación política de los ciudadanos, la asunción por éstos de un compromiso ineludible con su propia comunidad constituyen ingredientes esenciales en la descentralización del poder público entre todos los entes territoriales autónomos que integran el Estado.

El concepto clave al que la Constitución deberá vincular el autogobierno municipal, conforme ha sido la experiencia recogida en otras cartas magnas, es la gestión de los intereses propios de la comunidad vecinal, significado que debiera resultar delimitado desde la prescripción de las competencias que los municipios han de ejercer, el establecimiento claro y preciso de las funciones y servicios que han de desarrollar y la fijación de aquellos recursos económicos que deben poseer, por cuanto la autonomía municipal requiere necesariamente para el ejercicio de sus competencias y funciones de los recursos económicos para su efectiva realización.

Así, resultará necesario que se delimiten las competencias exclusivas y excluyentes en función de la dimensión territorial del interés público. Y debemos entender que, si bien la cantidad y calidad de las competencias que, conforme lo establezca la Constitución Nacional, han de corresponder a cada municipio pueden ser variadas y heterogéneas, las mismas deben establecerse en función de la correlación de intereses de los diferentes estados comunales.

Indudablemente, no puede soslayarse que la instauración de la autonomía municipal implicará una pérdida de competencias del Estado central y de los estados federales. Ello, resulta a todas luces necesario a fin de clarificar debidamente y efectuar una redistribución de sus competencias de la manera más equitativa y posible.

En tal sentido, se deberá, en primer lugar, restringir las competencias del Estado central, ciñéndolas a aquellas de mayor trascendencia institucional, sobre las que los municipios no podrán legislar ni ejecutar. En segundo lugar, se deberá limitar las facultades concurrentes; y en tercer lugar, ampliar las facultades exclusivas de los municipios.

En suma, contemplada la autonomía como un fenómeno dinámico y moderno, reclama para los municipios la titularidad de todos aquellos poderes y competencias que,

en cuanto antes de gobierno y administración, son necesarios para satisfacer eficazmente los intereses de sus respectivas comunidades vecinales.

Por otro lado, debe garantizarse que los municipios posean un sistema jurisdiccional para la defensa del núcleo de competencias que constituyen la autonomía local.

4. En consecuencia, el nuevo texto constitucional debiera garantizar que el Estado se organice territorialmente también en municipios, que gocen de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses. Evitaremos de este modo que los municipios posean atribuciones imprecisas e indefinidas que conduzcan a un continuo desgaste como consecuencia de que la actividad normativa niegue atribuciones que deben ser propias de los municipios.

Si la misma norma constitucional reconoce y garantiza la autonomía local, resultará factible que los municipios tengan un ámbito reservado de materias que no puedan verse afectadas por los reglamentos estatales.

5. En definitiva, constituye mi convicción que los municipios necesitan de competencias decisorias para el cabal cumplimiento de sus cometidos, y ellas deben surgir de aquellos parámetros que nos brinde la Constitución Nacional.

Este principio de la autonomía municipal que debiera lucir en la Constitución Nacional, debe servir de argumento inspirador de técnicas jurídicas precisas que sirvan justamente para articularlo y dotarlo de operatividad.

Esa autonomía, garantizada por la Constitución Nacional, lo debe ser en función de un criterio de interés, interés predominante, que deberá ser determinado por ley. Es decir, será la ley la que determine las competencias propias de los municipios.

Esas competencias deberán contemplar las que resultan propias, tales como la protección de la seguridad pública y de la seguridad en los lugares públicos, la protección del medio ambiente, la ordenación del tránsito vehicular y de las personas en la vía urbana, la atención primaria de la salud, la atención del cementerio y servicios funerarios, servicios de limpieza diaria, tratamiento de residuos, alumbrado público, gestión, ordenación y disciplina urbanística, suministro de agua, servicio de transporte urbano, regulación de las ferias y mercados locales, protección civil de los ciudadanos en general, etcétera.

Y con relación a aquellas competencias delegadas, el ordenamiento jurídico debiera autorizar las que resul-

ten necesarias para satisfacer el desarrollo de funciones o la gestión de servicios esenciales a la ciudadanía.

Para finalizar, resulta significativo detenernos por un instante en las palabras vertidas sobre los municipios por el conocido autor italiano Augusto Barrera, quien sostuvo que "el municipio, una vez potenciado y reestructurado en sus tareas, saneado en sus finanzas; asociado con otros municipios, desconcentrado en barrios y distritos con institutos de participación y autogobierno, liberado de trabas legales y controles sofocantes, restituido en la plenitud de los poderes que le han sido sustraídos... reúnen todas las condiciones para situarse en el centro del sistema político y administrativo del Estado; no sólo porque es más ágil y expeditivo, y, por tanto, más eficiente, sino también porque es un instrumento de democracia...".

Señor presidente: es una preocupación del gobernador de mi provincia, el doctor Eduardo Duhalde, darle al municipio la importancia y por tanto el rol que debe cumplir de cara a la sociedad. Estamos en mi provincia en el camino de importantes y novedosas reformas en el orden municipal; esta preocupación y este trabajo que realizamos me ha decidido a tratar este tema habilitado para la Convención Constituyente: la autonomía municipal; los municipios.

Y quiero terminar diciendo frente a las críticas respetables y otras que no merecen la consideración, que el acuerdo básico entre los dos partidos mayoritarios es fundamental en esta etapa, que me animo a decir fundacional de una Argentina nueva, actualizada ante los tiempos que corren y los que vendrán. Este acuerdo no puede terminar con la sanción de esta ley declarativa de la necesidad y oportunidad de la reforma de la Carta Magna. El acuerdo debe extenderse a los demás partidos políticos y sectores sociales y económicos para que todos juntos encontremos las soluciones del futuro, diseñemos un perfil de país, donde consolidemos la estabilidad política y económica y logremos la estabilidad social mediante el trabajo y la producción, esto es una Argentina que viva la plenitud de la justicia social buscando el crecimiento con justicia para lograr la felicidad del hombre en su doble dimensión individual y social.

Señor presidente: con la voluntad mayoritaria del pueblo expresada por sus legítimos representantes, oportunamente sancionaremos la Constitución Nacional del consenso. Así lo habremos quebrado el brazo beligerante a la historia constitucional argentina. Lograremos la Constitución de todos los argentinos.

48

### INSERCIÓN SOLICITADA POR EL SEÑOR DIPUTADO LLOPIS

Opinión del señor diputado acerca del proyecto de ley por el que se declara la necesidad de la reforma constitucional

Hace diez años, el pueblo argentino inició, con la restauración del estado de derecho, este lento, pero sostenido avance hacia la vigencia plena de la democracia. En ese camino estamos hoy, agradecidos a quienes nos

precedieron en el honroso privilegio de representar al pueblo en este recinto.

Tenemos sobre nosotros un doble mandato: el de la voluntad popular de nuestros conciudadanos y el de honrar esta casa rindiendo tributo a esa representación y a nuestras más honestas y firmes convicciones. Vale recordar que esas honestas y firmes convicciones que cada uno de nosotros sostiene han sido expuestas ante

nuestros conciudadanos como fundamento de las propuestas políticas que luego, convalidadas con el voto, trajimos a esta Honorable Cámara.

Así es que en honor a mis personales convicciones y al mandato popular que tengo el privilegio de defender y de cumplir, debo manifestar hoy aquí que, en orden de expresar mi voto al proyecto de necesidad de reforma constitucional no encuentro la posibilidad de ejercer mi libertad, ni de someter al debate democrático mis certezas, mis interrogantes y mis dudas tan razonables tan importantes como las de mis conciudadanos.

Y esto es así porque el proyecto elaborado por los dos partidos mayoritarios y refrendado por sus máximos representantes —proyecto que hoy consideramos aquí— establece un mecanismo de cerrojo que impide, como a tantos pares procedentes del vasto y rico universo del pensamiento y de la acción política de la Argentina, la profundización —a través del diálogo, la comparación de ideas y la formulación de alternativas— de un debate posible y necesario.

Ese debate es necesario porque los dos partidos firmantes del acuerdo, con ser grandes, de larga historia y sin duda convocantes de la porción más significativa de las mayorías nacionales, están lejos de abarcar la representación total, en extensión, y en profundidad, de la sociedad argentina.

Aceptada esta verdad incontestable debo expresar de manera categórica que si los proyectos de menor rango requieren la consulta, el debate y el acuerdo desde y con la pluralidad del pensamiento, la reforma de la Constitución Nacional es, por su magnitud y por su carácter de pacto fundacional, asunto que merece —como ningún otro— el ejercicio pleno y absoluto de la democracia en las prácticas parlamentarias.

Decía que nunca como en esta oportunidad el debate es necesario. Pero ocurre que, como una sorprendente y dolorosa paradoja, lejos está de ser posible. Las cláusulas cerrojos expresadas en los "mecanismos jurídicos y políticos para garantizar la concreción de acuerdos", excluyen del debate —en el menos peor de los casos— al resto de las fuerzas políticas o condena a los representantes del pueblo a votar lo que no quieren o no votar lo que quieren.

Ese es mi caso, porque llegué a esta Honorable Cámara con el apoyo que miles de santafesinos dieron a mi candidatura a través del Movimiento Honestidad, Trabajo y Eficiencia y a su propuesta amplia, plural y democrática, en la que siempre estuvo presente y viva la necesidad de impulsar la reforma de la Constitución.

Yo apoyo la reforma, pero la cláusula cerrojo me obliga a votar un proyecto en bloque hormigón, me priva de brindar mi apoyo a puntos con los que estoy de acuerdo y me impide someter a la consideración de mis pares y de la opinión pública algunos aportes que, aunque tal vez modestos, podrían sumar al perfeccionamiento de nuestra norma suprema.

Así, aunque soy reformista, no puedo ejercer mi derecho a serlo y expresarlo en sentido positivo con mi voto. Quiero la reforma y la quiero punto por punto para bien de mi patria y de nuestros hijos. Quiero debatir en este recinto para extender y asegurar con rango institucional, derechos fundamentales de las personas. Quiero una reforma con sentido social.

Quiero poder votar la necesidad de una reforma que dé paso a una Convención Constituyente donde sus miembros puedan darle forma a los temas habilitados por este Congreso, cumpliendo con el mandato que reciban de sus electores, sin estar constreñidos por el núcleo de coincidencias básicas, como acontece hoy.

Quiero una nueva Constitución surgida de una Convención Constituyente convocada por una ley debatida y aprobada en el seno de un Congreso soberano por legisladores sin candado ni mordaza.

Quiero honrar mi banca con el cumplimiento absoluto del mandato popular que invisto y con el respeto a mis propias convicciones.

Propongo la ciudad de Santa Fe, cuna del federalismo argentino como única sede de la Convención Constituyente. Tal vez no sea hoy el día en que pueda este legislador cumplir esos anhelos. Pero sí, quizás, estas palabras no se pierdan y algún otro argentino en años venideros las recoja de la historia que seremos. Podrán servir entonces como vivo testimonio del amor que aquí me trajo. El más profundo amor por mi patria y por mi gente.

#### INSERCIÓN SOLICITADA POR LA SEÑORA DIPUTADA BULLRICH

Opinión de la señora diputada acerca del proyecto de ley por el que se declara la necesidad de la reforma constitucional

Uno de los temas habilitados para discutir en la Convención Constituyente es de suma importancia y trascendencia para el futuro de la Argentina. Nuestro país, que ha vivido con su Constitución avasallada durante larguísima períodos, cumplió hace pocos días 10 años de democracia y, lo que es más importante, hoy los argentinos estamos profundamente convencidos de que este proceso es irreversible. Entonces, ahora no sólo estamos consolidando la democracia en el sentido político, sino que también estamos creando los

instrumentos y las herramientas que ayudan a profundizarla.

Este proyecto en debate hoy en esta Honorable Cámara contiene un tema que merece de todas las fuerzas políticas la mayor atención antes de conceitar palabras agraviantes. ¿O será que plantear darle rango constitucional a mecanismos de democracia semidirecta puede esconder alguna faceta hegemónica?

¿Qué más democrático es querer agrandar el poder del voto, qué más democrático es ensanchar las fronteras del voto y qué más democrático es transferir poder de las instituciones al ciudadano? Partimos de una democracia representativa, pero interpretamos las

formas más avanzadas de democracia, que son aquellas en las que el pueblo delibera no sólo a través de sus representantes. Ya el artículo 33 de nuestra Constitución nos señala este concepto.

Hemos escuchado también observaciones sobre los procedimientos que han precedido este debate, como si la búsqueda del consenso y el diálogo entre las fuerzas políticas mayoritarias del país fuera un hecho reprochable. El único punto de referencia válido en este caso es el de la perspectiva histórica, y el hecho esencial de nuestros días es que la Argentina sale por fin de muchas décadas de planteamientos dilemáticos y de una retórica de la intransigencia, redescubriendo la superioridad del consenso y del acuerdo democrático. Esto es retomar las líneas que fundaron el país institucionalizado, la conciliación de contrarios, la reunión de principios rivales en el fondo de una fusión, que tiene su raíz en las condiciones naturales e históricas del país, como preconizaba Alberdi (*Bases*, capítulo XVII). Conciliación, pactos de la razón y debates democráticos como el que hoy nos convoca significan retomar el mensaje esencial de la formación nacional, nacida del rechazo de las intransigencias; lo decisivo de los mecanismos institucionales propuestos es que favorecen el consenso y el acuerdo, sobre una ancha base de participación ciudadana.

Las declaraciones, derechos y garantías que enumera la Constitución Nacional no serán entendidas como negación de otros derechos y garantías no enumeradas, pero que nazcan del principio de la soberanía del pueblo y de la forma republicana de gobierno.

También lo expresa el artículo 14 cuando habla del derecho de los ciudadanos de peticionar a las autoridades.

No es, por otro lado, la primera vez que se discute este tema, ya tratado en las Constituciones de 1873 y 1889 de la provincia de Buenos Aires, en la de Mendoza de 1934, en la precaria Constitución de Santa Fe de 1921 y en las Constituciones posteriores a 1957 del Chaco, Chubut y Neuquén.

Será, sin duda, la Asamblea Constituyente la encargada de formular los alcances de estas formas semidirectas de democracia, pero es menester señalar que la facultad de expresarse es un atributo esencial de la soberanía. En este mundo que estamos viviendo, de múltiples formas de organización, de múltiples necesidades sectoriales y de reclamos y necesidades nuevas que quizás surjan más rápidamente de lo que un gobierno es capaz de receptor, contar con instrumentos como la consulta y la iniciativa popular ensanchan las fronteras de la participación.

Las naciones organizadas políticamente sobre principios democráticos y republicanos reconocen como exclusivo depositario de aquellos a los ciudadanos, fundamento de que deriva para todos ellos el derecho de libre pronunciamiento y remarquemos también que este derecho exige el goce de una auténtica y absoluta libertad.

Están especificados como temas concretos la consulta y la iniciativa popular.

La consulta es una herramienta de participación activa de primera importancia, cuando el gobierno y las instituciones consideran que hay temas estratégicos o que pueden comprometer el futuro de generaciones de argentinos; se puede consultar esta decisión al pueblo para tomarla. Es, además, un respaldo extra que un gobierno puede obtener o una llamada de alerta en caso de votaciones negativas.

Pero siga imaginándose, señor presidente, una nueva Constitución que haya incorporado la figura de la iniciativa popular a su texto. ¿Qué es la iniciativa popular, sino provocar una decisión de los gobernantes? ¿Qué es la iniciativa popular, sino el pueblo participando del trabajo gubernamental? Será el pueblo el encargado de sumar a la agenda del gobierno aquellos problemas, proyectos o iniciativas que no habían sido considerados. Fíjese, señor presidente, si ésta no es una herramienta que obliga al gobierno a estar despierto y atento a los temas sensibles, a los temas candentes, a medir en cada hecho su grado de legitimidad y a tener en claro la temperatura y la epidermis del pueblo; también obliga a todas las fuerzas políticas a construir, cuando no lo puedan lograr parlamentariamente, mayorías populares fuertes para discutir temas o necesidades.

Tenga la certeza, señor presidente, que al habilitar a la Convención Constituyente a discutir las formas semidirectas de la democracia estamos dando un paso trascendente hacia una democracia donde la gente va a ser la actora permanente de la Argentina futura.

No quiero terminar mi discurso sin antes transmitir el sentimiento que embarga en estos días a los habitantes de la ciudad de Buenos Aires. Puedo asegurar, y esto lo pueden corroborar todos los diputados por la Capital Federal, sean del partido que sean, que al permitimos elegir nuestra autoridad máxima se está cumpliendo con un anhelo de todos los porteños.

Sería abrir una falsa polémica percibir esto desde el tradicional conflicto argentino entre el litoral y el interior. Sería eludir el fondo de la cuestión, que es una cuestión de ejercicio democrático y de eficiencia de gobierno.

El municipio es el instrumento de gestión más directamente ligado a la realidad cotidiana de una sociedad. La comuna es el primer nivel de la democracia. La participación ciudadana en la reforma del Estado adquiere normalmente una expresión territorial. Nada de esto es posible, hoy, en Buenos Aires. La solución de 1880 ha agotado su eficacia histórica y sus efectos son hoy paradójales: limitación de los derechos constitucionales de los habitantes de esta ciudad, ineficacia de su sistema de gobierno y ausencia de canales efectivos de participación. Buenos Aires debe seguir el camino de todas las capitales, que son a la vez distrito federal, y encontrar su forma de gobierno. Por eso esta propuesta de autonomía es necesaria. Es necesario discutir y encontrar la solución adecuada en un tiempo donde la gravedad de los problemas urbanos y las condiciones de la vida contemporánea superan el marco que determinó el acuerdo de 1880.

## INSERCIÓN SOLICITADA POR EL SEÑOR DIPUTADO USANDIZAGA

**Opinión del señor diputado acerca del proyecto de ley por el que se declara la necesidad de la reforma constitucional**

El proyecto de ley que declara necesaria la reforma parcial de la Constitución Nacional, hoy en tratamiento por esta Honorable Cámara conforme el texto que surge del Orden del Día Nº 1, impresa el 17 de diciembre de este año, ha de contar con nuestro apoyo y voto afirmativo en su consideración en general y con disidencias puntuales en su análisis en particular.

No nos oponemos a la reforma parcial del texto constitucional, lograda sobre la base del consenso, y comprendemos la conveniencia y oportunidad que aconsejan el diálogo y entendimiento entre los partidos mayoritarios, más allá de las críticas que podamos formular al actual gobierno de la Nación.

El proyecto consensuado nos ha sumergido en un profundo debate, en el que hemos priorizado evitar que se marchara hacia una confrontación que dividiese a los argentinos. En la concesión recíproca entre las partes, hemos cedido sin claudicar posiciones, respetuosos de nuestros principios y del compromiso asumido con nuestro electorado.

Con el alcance señalado hemos de votar afirmativamente en general y negativamente el artículo 2º sobre "Núcleo de coincidencias básicas" y el artículo 5º del proyecto en debate.

En cuanto al artículo 2º, nuestro rechazo se circumscribe específicamente a sus incisos b) y g), reelección presidencial y regulación de los reglamentos de necesidad y urgencia, respectivamente, no siendo posible escindir su texto del resto del artículo, procedimiento impuesto por la votación en bloque de numerosas disposiciones, que impide expresar consideraciones particulares y obliga al rechazo o aceptación de un todo normativo sin discriminación de las instituciones contempladas.

**Reducción del mandato de presidente y vicepresidente de la Nación a cuatro años con reelección inmediata por un solo período**

El proyecto estatuye que para lograr estos objetivos se aconseja la reforma del actual artículo 77 de la Constitución Nacional.

Por el artículo 77 el presidente y vicepresidente duran en sus empleos el término de seis años y no pueden ser reelegidos sino con un intervalo de un período. Concuerda con esta disposición el artículo 78 que prohíbe toda prórroga de mandato.

Vigentes estas normas sólo el general Roca ocupó la presidencia de la Nación dos periodos completos: 1880-1886 y 1898-1904.

Yrigoyen, presidente de 1916 a 1922, fue reelecto y asumió el 12-10-1928, siendo derrocado por el general Uriburu en 1930.

En igual sentido que la Constitución Nacional se pronunciaron los proyectos de Constitución Nacional para las provincias Unidas del Río de la Plata elaborado por la Sociedad Patriótica (capítulo 17, artículo 57); el de Constitución Nacional de carácter federal para las Provincias Unidas de América del Sud de 1813 (artículo 40); la Constitución de 1826 (sección V, capítulo 1, artículo 71) y el proyecto de Constitución Nacional para la Confederación Argentina de Juan B. Alberdi (parte segunda, sección 1ª, capítulo II, artículo 79).

En todos los antecedentes citados y en la redacción definitiva de las normas constitucionales vigentes, primó la decisión de evitar la perduración en el poder o impedir que desde tal función se incluya en los procesos electorales y en la propia elección.

Con la reforma constitucional de 1949 se introduce la posibilidad de reelección y con ello llega el general Perón a su segunda presidencia, siendo destituido el 20 de septiembre de 1955.

No creemos que la reducción del mandato presidencial y la inmediata reelección puedan ser remedio a crisis políticas y militares, como muchos constitucionales y políticos sostuvieron.

Tampoco pensamos en términos de si se trata de posturas democráticas o antidemocráticas, establecer la reelección a la no reelección (conforme Pablo Ramella, *Derecho constitucional*, 3ª edición, Depalma 1985, páginas 739/740). Pero sí, sostenemos, que una acortación del mandato sumado a la posibilidad de reelección somete a la Nación a un estado de permanente campaña electoral y no permite decantar acontecimientos y analizar logros o fracasos con el tiempo suficiente, afectando así la decisión reflexiva y madura que debe expresar el sufragio.

Coincidimos con Santiago Fassi (en *Juristas en defensa de la Constitución Nacional*), que la reducción del término presidencial de seis a cuatro años, admitiéndose la reelección inmediata, reducirá que "... el mandato presidencial en lugar de seis años... se prolongaría a ocho años... fomentando el criticable continuismo de triste experiencia en América hispana a la vez que estimulando, durante los cuatro años del mandato, la preocupación permanente por los inmediatos comicios de renovación. O sea que los males que se trataría evitar, en lugar de ser eliminados, se agravarían...".

Nuestro rechazo a la reelección presidencial reconoce los fundamentos expuestos y por sobre todo, cumple con el compromiso que hemos asumido en nuestra campaña electoral en respeto disciplinario a nuestros representados.

Se suma a lo expresado la crítica general al proyecto, en tanto del análisis de su contenido no surge claramente la limitación de las facultades omnímodas que el Ejecutivo nacional se ha arrogado en los últimos tiempos. La figura del jefe de gabinete de ministros, nombrado y removido por el presidente de la Nación, aun existiendo el voto de censura parlamentario, no nos quita del contexto de un régimen presidencialista. Por su parte, la creación de un Consejo de la Magistratura librado a su regulación por ley especial, nos obliga a ser muy cautos en su apreciación, ya que su eficacia y cumplimiento de sus fines dependerá exclusivamente de la predisposición al respecto de los propósitos del acuerdo en oportunidad del tratamiento de la ley en el Parlamento nacional.

En definitiva muchos interrogantes se abren a partir de la sanción de esta ley y, por sobre todo, nos deslizaremos por zonas de difícil equilibrio en cuanto comencemos la transformación de normas programáticas en operativas.

#### Regulación de la facultad presidencial de dictar reglamentos de necesidad y urgencia

Los reglamentos o decretos de necesidad y urgencia forman parte ya de nuestra realidad jurídica, integran el derecho constitucional consuetudinario, siendo aceptado por inacción reiteradas del Poder Legislativo e imposibilidad de revisión de la "causa real de emergencia y necesidad" atento su materia política no judicializable.

Un importante número de decretos de necesidad y urgencia aumentado significativamente en los años de este gobierno nacional, pueblan el orden jurídico interno, abarcando materias muy disímiles: declaración de estado de sitio, prórroga del presupuesto, modificación de normas del presupuesto, creación del ombudsman o defensor del pueblo, normas penales, figuras contravencionales, creación de signos monetarios, etcétera.

Así los hechos, la Corte Suprema de Justicia de la Nación, en el caso "Poratta", convalida su existencia, precisando recaudos que condicionan la constitucionalidad de estos reglamentos:

a) Que el Congreso no adopte, luego del decreto, decisiones diferentes en los puntos de política económica involucrados;

b) Que realmente haya existido una situación de grave riesgo social, de necesidad y urgencia;

c) Que las medidas adoptadas sean útiles para enfrentar el caso de necesidad.

Cabe pues una interpretación restrictiva de los decretos de necesidad y urgencia, conforme la lectura que del fallo hace el doctor Néstor Pedro Sagüés (en *Decretos de necesidad y urgencia; estado actual del problema: a propósito del decreto 2.284/91. "La Ley"*, tomo 1992, B, sección doctrina, páginas 916 y siguientes). En este sentido precisamos que:

1. Debe darse una situación veraz de necesidad y urgencia, resultando inevitable imponer las normas por

esta vía de excepción, siendo imposible alcanzar iguales y legítimos fines por otros medios.

2. La decisión está sujeta a evaluación por el Congreso Nacional, a través de la ratificación expresa.

3. Prohibición de veto a la ley ratificatoria.

4. Revisión judicial posible de la realidad de la emergencia o necesidad invocada.

La incorporación a la Constitución Nacional de los reglamentos de necesidad y urgencia, a través de la prohibición de su dictado en contadas materias, se convierte en una delegación legislativa casi ilimitada, por cuanto se habilita al Ejecutivo a normar las materias no excepcionadas. Ya no actuará por usurpación de facultades que no le competen sino por autorización endiabladamente general otorgada por el órgano legislativo, no existiendo siquiera necesidad de ratificación, sino sometimiento de la decisión "a consideración de una comisión bicameral permanente", hecho éste que convalida aún más la existencia de tales decretos: existirá una "comisión permanente" aguardando su sanción.

La convalidación de estos decretos podrá llegar a anular la tarea legislativa y su uso indiscriminado permitirá mayor concentración de poder en un Ejecutivo nacional con pretensiones hegemónicas. Ello sumado a la "legislación de emergencia" inaugurada con las famosas leyes de emergencia económica y administrativa, y continuada hasta hoy día con sanciones como el proyecto de la ley de regularización de tierras, a los pedidos de informes escritos que nunca contesta el Ejecutivo nacional o lo hace en tiempos en que ya no resultan útiles, y a la constante crítica al Legislativo por su "inoperancia", no ayudará al crecimiento del sistema democrático y a la consolidación de sus instituciones.

#### El artículo 59: la Convención como instancia de ratificación del acuerdo reformista

El artículo 59 merece también nuestra formal observación. Coincidimos plenamente con el doctor Helio Zarini en cuanto "...la asamblea reformadora es soberana, procede discrecionalmente con plenas facultades dentro de su competencia, pudiendo modificar o no los artículos sometidos por el Congreso a su consideración, ya que no está limitada al compromiso reformador de aquél" (en *Análisis de la Constitución Nacional*, Editorial Astrea, 3ª edición, páginas 170-171, agosto de 1991).

En virtud de lo expresado rechazamos absolutamente esta verdadera "cláusula cerrojo" que impide al órgano constituyente deliberar, cercena su libertad de representación de su electorado y la convierte en una instancia de ratificación de la decisión del Congreso. En los hechos subyacen las facultades de la Convención en esta reunión de Cámara y en el sinnúmero de reuniones de políticos y funcionarios que la precedieron; en las formas sesionará en las ciudades de Santa Fe y Paraná, sesenta días después de las elecciones generales de convencionales.

## INSERCIÓN SOLICITADA POR EL SEÑOR DIPUTADO ARGUELLO

**Opinión del señor diputado acerca del proyecto de ley por el que se declara la necesidad de la reforma constitucional**

La ciudad de Buenos Aires participa con gran expectativa de este debate respecto de la necesidad de la reforma de la Constitución Nacional. Lo hace con la seriedad que tan importante asunto merece, y también con la alegría de saber que entre las cuestiones a considerar por la futura Convención Constituyente estarán —entre otros trascendentes temas— las normas relativas a la autonomía de la capital de la República.

La necesidad de la reforma de nuestra Ley Fundamental ha sido ya extensa y profundamente fundamentada por los señores diputados que hicieron uso de la palabra. En virtud de ello, en mi doble condición de representante y vecino de la ciudad de Buenos Aires y de autor de un proyecto similar al que está siendo considerado por la Honorable Cámara tendiente a modificar las normas constitucionales relativas al status jurídico de la Capital Federal, he de referirme exclusivamente a este aspecto del extenso dictamen en tratamiento.

Los últimos años de la vida institucional de la ciudad de Buenos Aires han puesto en evidencia que su actual modelo de organización jurídico-política resulta insuficiente e ineficaz para resolver los problemas de los vecinos de la capital de la República, cuya insatisfacción excede con creces el marco de las buenas o malas gestiones municipales. Asimismo, la estructura organizacional vigente conspira contra cualquier intento de administración eficaz. Se hace imprescindible otorgar un nuevo status a la ciudad.

Entre las numerosas alternativas que se han propuesto para resolver la problemática que plantea el actual status de la Capital Federal, las mejores exigen la modificación de las normas constitucionales vigentes. Es por ello que oportunamente propusimos (expediente 3.224-D-93, T. P. N.º 116) la declaración de la necesidad de la reforma de la Constitución Nacional, a efectos de dotar a la ciudad de Buenos Aires de los instrumentos aptos para mejorar la calidad de vida de sus ciudadanos.

### 1. Régimen constitucional vigente

Más allá de su condición histórica de asiento de las autoridades nacionales, la ciudad de Buenos Aires es Capital de la República en virtud de la sanción de la ley 1.029 (septiembre de 1880), dictada por el Congreso Nacional en consonancia con lo dispuesto por el artículo 3º de la Constitución Nacional ("Las autoridades que ejercen el gobierno federal residen en la ciudad que se declare Capital de la República por una ley especial del Congreso, previa cesión hecha por una o más legislaturas provinciales del territorio que haya de federalizarse").

Nuestra Ley Fundamental contiene dos artículos que se refieren expresamente al gobierno de la ciudad capital:

a) El artículo 86, inciso 3º, que establece que el presidente de la Nación "es el jefe inmediato y local de la Capital de la Nación";

b) El artículo 67, inciso 27, que asigna al Congreso de la Nación el carácter de legislatura local ("Ejercer una legislación exclusiva en todo el territorio de la Capital de la Nación...").

A los efectos electorales, la Capital Federal constituye un distrito político equiparado a las provincias (artículo 37 de la Constitución Nacional), pero la ciudad de Buenos Aires carece de una facultad fundamental de la que si gozan aquéllas en su condición de Estados federales autónomos: la potestad de sancionar sus propias normas de organización institucional y de darse sus propias instituciones.

El marco normativo constitucional relativo a la Capital Federal se completa con el artículo 81, el que al referirse a la forma de elección del presidente y vicepresidente de la Nación menciona a la Municipalidad de la Capital ("...y en la Capital al presidente de la Municipalidad...").

La Jefatura local de la capital a cargo del presidente de la Nación reconoce orígenes históricos, vinculados con la conocida "cuestión capital", que fuera uno de los ejes centrales de todas las discusiones político-institucionales del país durante buena parte del siglo pasado.

Sus antecedentes jurídicos inmediatos son la ley del 4 de marzo de 1826 y el "Proyecto de Constitución para la Confederación Argentina", de Juan Bautista Alberdi. La ley rivadaviana pone bajo el mando de las autoridades nacionales la ciudad de Buenos Aires (declarada Capital del Estado por el artículo 1º y un territorio que iba desde Ensenada hasta el actual río Reconquista).

Es importante destacar que conforme al artículo 1º de la ley 19.987, Orgánica de la Municipalidad de Buenos Aires, "la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires, como persona jurídica pública estatal, ejerce el gobierno y administración de la ciudad de Buenos Aires de conformidad con las atribuciones y deberes que se establecen" en la propia ley orgánica. Si además tenemos en cuenta que el Congreso Nacional es —conforme al ya citado artículo 67, inciso 27— la Legislatura local de la Capital Federal, concluiremos fácilmente en que los órganos de gobierno municipales sólo tienen las facultades que —en forma expresa o razonablemente implícita— la ley orgánica u otras leyes especiales les asignen, y en la medida en que éstas no sean temporarias o definitivamente limitadas o reasumidas por el Congreso de la Nación.

Esta afirmación es fácilmente ejemplificable; tomemos como referencia la facultad conferida al Concejo Deliberante para "aprobar o desaprobado, a propuesta del intendente, la creación de entidades autárquicas" (Ley Orgánica Municipal, artículo 9º, inciso d). La ley 23.696, conocida como Ley de Reforma del Estado, ha asignado al intendente municipal (o directamente al Poder Ejecutivo nacional, según el caso) amplias facultades en la materia, descartando la intervención del Concejo Deliberante, sin que ello pueda merecer objeción constitucional alguna.



## 2. Problemas político-institucionales

Desde la tradición político-institucional de nuestro sistema federal —y sin perjuicio del esquema constitucional vigente— la distribución jurisdiccional de funciones de administración y gobierno ha tendido a mantener en manos del Estado nacional las grandes funciones de regulación y control, el manejo de las principales empresas de servicios públicos y el de aquellas áreas consideradas de interés nacional. Asimismo, esta distribución adjudica a las provincias la gestión de ciertas actividades y servicios, ya sea planificados por el Estado nacional o en forma conjunta con el nivel provincial, además de la prestación de algunos servicios básicos tales como la salud y la educación primaria. Por último, al nivel municipal sólo se le asignan competencias en el manejo de ciertas áreas muy específicas y estrictamente locales; por ejemplo el control de higiene, la reparación de calles y aceras, la iluminación, la reglamentación catastral, regulación del planeamiento urbano, ejercicio del poder de policía local a través de funciones de inspección, etcétera, aunque también es cierto que en las últimas décadas los municipios han acumulado funciones totalmente alejadas de sus actividades esenciales.

En materia de obtención de recursos se advierte un esquema similar, ya que la potestad tributaria propiamente dicha se ha reservado para los niveles nacional y provincial, mientras que en el orden municipal no se reconoce la facultad de percibir impuestos sino sólo tasas retributivas de servicios estrictamente locales.

Sin embargo, es necesario destacar que esta separación de competencias entre los niveles nacional, provincial y municipal no se cumple siempre de manera estricta. El importante avance de los procesos de descentralización producido en estos últimos años permite verificar el gradual aumento de responsabilidades en las jurisdicciones provinciales y municipales, dando lugar a la gestión de nuevas funciones de administración y gobierno, aunque en la mayor parte de los casos no se cuenta con los recursos y tecnologías necesarias para ejercerlas.

Un análisis serio del caso de la ciudad de Buenos Aires no puede omitir considerar que el ente municipal ejerce sus funciones institucionales en un ámbito que por la magnitud de su población constituye el segundo distrito del país. Sin embargo, debe ceñirse a un modelo institucional de carácter híbrido en relación a sus competencias que lo coloca en una particular situación en lo que hace al ejercicio de las funciones globales de administración y gobierno en su jurisdicción.

La realidad institucional de la ciudad de Buenos Aires es un cruce entre situaciones abstractas provocadas por el entrecruzamiento y yuxtaposición de jurisdicciones, y a pesar de la actual transferencia paulatina de funciones de gestión hacia su órbita ésta no ha sido acompañada de una transferencia equivalente de facultades y competencias de nivel gubernamental, específicamente vinculada con la autonomía en la toma de decisiones.

Esta situación institucional condiciona de manera inequívoca el desempeño de las funciones de gobierno de la ciudad de Buenos Aires.

En términos teóricos, podemos decir que el proceso de las políticas públicas de un gobierno comienza en el momento en que una demanda de los ciudadanos

se convierte en cuestión prioritaria del mismo, dada su importancia o urgencia conforme a la percepción que de ella tengan los gobernantes o al peso de la presión ejercida por la sociedad o el grupo demandante.

El siguiente paso está referido a la formulación y adopción de la política elegida para hacer frente a esta cuestión. En tercer lugar, la puesta en marcha o implementación de la política seleccionada mediante los instrumentos y recursos con los que cuenta el gobierno. Por último, el proceso concluye con la evaluación que se efectúe de la implementación durante la misma y con posterioridad a ella.

En el caso del gobierno de la ciudad de Buenos Aires, dado su modelo institucional —que condiciona y limita sus capacidades— podemos notar claramente la imposibilidad de completar este proceso. En otras palabras, recibo las demandas de una población de más de tres millones de habitantes y no maneja las funciones y capacidades de gobierno necesarias para dar respuestas.

En efecto, Buenos Aires padece una peculiar situación jurídico-institucional que hace que muchas cuestiones fundamentales que incumben esencialmente a los porteños no puedan ser manejadas desde su propio gobierno; más allá de las capacidades individuales de quienes ocupen los roles de gobierno, esos mismos roles y la forma en que están relacionados los poderes y las competencias producen una situación que dificulta las posibilidades de ejercer una administración más eficiente de la ciudad.

Algunos ejemplos ilustrarán sobre este punto.

Los servicios públicos de aguas corrientes y cloacas, gas y electricidad fueron prestados en la ciudad por empresas nacionales que operaban en el ámbito del Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos; actualmente están a cargo de empresas privadas sometidas al control de organismos de jurisdicción nacional.

La inexistencia de una coordinación sistemática y efectiva entre las administraciones de esas empresas, los entes reguladores y las autoridades municipales, genera graves dificultades en el mantenimiento de las calles y veredas de Buenos Aires, ya que muchas de las aperturas de vía pública que realizan las empresas permanecen sin reparar, con el correspondiente asfalto o embaldosado, durante mucho tiempo. A menudo, ante las reiteradas quejas de los vecinos, la Municipalidad con sus propios recursos procede al cierre de las aperturas realizadas por las empresas de servicios públicos, pero suele suceder que al poco tiempo éstas las reabren por defectos en los trabajos por ellas efectuados, o por demoras en su conclusión.

Este estado de cosas, de por sí inconveniente y antieconómico, genera además una relación conflictiva y poco amigable entre el ente municipal, las empresas y los organismos nacionales, cuando por lógica deberían ser complementarias en la prestación de servicios mediante una administración coordinada y homogénea.

También en materia de seguridad se advierten los mismos escollos: esta materia —que se ha convertido en los últimos tiempos en uno de los más importantes y preocupantes para los vecinos de Buenos Aires— no es de competencia municipal sino que está a cargo de

la Policía Federal, organismo dependiente del Poder Ejecutivo nacional a través del Ministerio del Interior.

En consecuencia, el gobierno municipal se ve impedido de diseñar y poner en práctica cualquier política tendiente a dar respuesta a las demandas de la población, aun cuando muchas de las quejas y reclamos por falta de seguridad van dirigidas a los responsables de la administración comunal.

Otro ejemplo concreto es el problema existente en materia de transporte de carga y de pasajeros. Pese a que los vehículos utilizan a diario las calles y avenidas de la ciudad, y que algunas líneas de transporte prestan sus servicios exclusivamente en el ámbito de la Capital Federal, la administración del transporte público automotor está sometida a regulación nacional y ejercida por la Secretaría de Transportes de la Nación, viéndose la Municipalidad impedida normativamente para combatir problemas tales como el aumento de la polución ambiental y el deterioro de la infraestructura urbana, así como para controlar los niveles de eficiencia, calidad y seguridad en la prestación del servicio.

Para mantener la calidad de ente prestador, el municipio debería dar pasos previos y necesarios; por ejemplo, contar con un adecuado basamento institucional, que le permita un pleno ejercicio del poder, para destrabar los obstáculos que impiden soluciones de fondo.

Decía Hamilton, en "El Federalista", que "un gobierno debe contener en sí todos los poderes necesarios para la plena realización de los fines que se someten a su cuidado y para desempeñar cumplidamente los encargos de que es responsable, con libertad de cualquier restricción que no sea el acatamiento del bien público y los deseos del pueblo."

Dada su problemática, la ciudad necesita de un gobierno municipal que no solamente cuente con la transferencia de servicios, sino que tenga autonomía para organizarse y disponer de instituciones eficientes, que responda a las necesidades individuales y sociales.

### B. Necesidad de la reforma constitucional

Suelo decirse que las normas jurídicas no son buenas ni malas, sino que son útiles o inútiles para promover, sostener y proyectar un orden social justo. Del mismo modo podemos afirmar que tampoco las instituciones y sus estructuras organizacionales son buenas o malas; sirve o no para responder a las necesidades y requerimientos de sus destinatarios: la sociedad en su conjunto y sus integrantes individualmente considerados.

El actual status institucional de la ciudad de Buenos Aires no resulta apto para resolver los problemas de los porteños.

La ciudad de Buenos Aires es hoy en día uno de los conglomerados urbanos más importantes del planeta, y presenta un cuadro de situación muy especial.

En una superficie de 200 kilómetros cuadrados conviven más de 3.000.000 de habitantes, con una densidad poblacional de 15.000 habitantes por kilómetro cuadrado. La ciudad tiene un perímetro de 60,5 kilómetros, siendo sus límites actuales el Riachuelo, el Río de la Plata y la avenida General Paz; pero más allá de sus

límites formales Buenos Aires se ha extendido conforme a una región densamente poblada que ocupa 3.880 kilómetros y que suele denominarse "Área Metropolitana", abarcando diecinueve partidos de la provincia de Buenos Aires (el "Gran Buenos Aires") que se encuentran íntimamente interrelacionados entre sí y con la Capital Federal.

Las principales causas de la interrelación a que hacemos referencia derivan de la amplia infraestructura de servicios con que cuenta la ciudad de Buenos Aires y de la carencia que en ese rubro padecen, en general, los municipios del conurbano. Esto hace que unos 4.000.000 de personas se trasladen diariamente desde el Gran Buenos Aires hacia la Capital, por razones laborales, de estudio, atención médica, asistencia a espectáculos culturales, etcétera.

El sometimiento de la institución municipal porteña a los dictados del gobierno nacional (leyes del Congreso y decretos del Poder Ejecutivo) lleva —entre otras— a la paradójica situación en que nos encontramos hoy en día: la más importante ciudad de la República (por su población, por su potencial económico, por su actividad cultural y por su historia) no puede decidir cómo gobernarse, no puede elegir quién la va a gobernar, no puede darse sus propias instituciones.

Pero esta metrópoli tampoco puede resolver cosas infinitamente más simples, mucho más cercanas a sus necesidades cotidianas. No puede fijar, por ejemplo, las condiciones de prestación del servicio público de transporte colectivo de pasajeros (características técnicas de las unidades, recorridos, tarifas, horarios, etcétera), ni determinar por sí misma qué obras de infraestructura urbana le son prioritarias (tendido de redes cloacales, de gas, de agua corriente, etcétera).

No puede iluminar sus calles si una empresa concesionaria del Estado nacional no le vende energía eléctrica; no puede erigir un monumento en una plaza sin autorización del Congreso a través de una ley; así como tampoco puede siquiera controlar el tránsito vehicular (¿puede pensarse en una función más típicamente local que ésta?) si no acuerda mecanismos y retribuciones con la institución policial, que no dirige porque depende del Ministerio del Interior (es decir, del gobierno federal).

El municipio porteño no cuenta con más recursos económicos que los que el Congreso Nacional haya querido otorgarle a través del artículo 106 de la Ley Orgánica Municipal o de otras leyes específicas; no puede "crear" otras fuentes de recursos; depende en forma absoluta —en lo que a potestad impositiva se refiere— de lo que resuelva el Congreso de la Nación.

Los habitantes de la ciudad de Buenos Aires no gozan, como a veces se dice, de una situación de privilegio: se encuentran en una condición desvaliosa e injusta, que debe ser revertida.

El municipio es la institución que convive con el vecino, la más próxima a sus inquietudes y a sus necesidades, la que se constituye en el centro receptor de sus quejas y sus reclamos, aun cuando el problema sea ajeno a su competencia normativa. Esa institución municipal —reconocida en todo estado de derecho como célula de la democracia— no puede resultar en la ciudad de Buenos Aires un instrumento útil para sa-

tisacer las necesidades de la comunidad mientras no sea objeto de profundas modificaciones en sus competencias, estructuras organizacionales y mecanismos de participación popular, por cuanto el entrecruzamiento y yuxtaposición de competencias nacionales y locales inmoviliza los órganos municipales e impide diseñar políticas para y desde la ciudad.

La verdadera reforma institucional de la ciudad de Buenos Aires, la única que serviría como instrumento jurídico-político tendiente al mejoramiento de la calidad de vida de los vecinos de la Capital Federal, pasa por la asignación de un nuevo status a la ciudad capital, que le permita ejercer en forma autónoma sus propias competencias.

Esa nueva situación institucional debe ser la de un ente con competencias y facultades similares a las de una provincia, es decir, una ciudad-Estado con status de autonomía.

La autonomía habrá de crear las condiciones básicas para una gestión más eficiente y más próxima a los ciudadanos, y hará que los vecinos se apropien cada día más de la ciudad, contribuyendo voluntaria y entusiastamente a su desarrollo y a su progreso.

Si verdaderamente queremos encontrar una salida a los problemas que hoy aquejan a la ciudad de Buenos Aires, esta Constitución para el siglo XXI que estamos diseñando deberá contener las normas que le permitan a la capital de la República obtener su autonomía.

Esta idea de una Buenos Aires autónoma que oportunamente propusiéramos, y para la que hoy estamos preparando el camino constitucional, reconoce antecedentes de antigua data, como el de Juan A. Argerich (1909) o el de Agustín Rodríguez Araya (1959).

Cabe destacar también que el despacho de la mayoría de la Comisión Redactora de la Convención Constituyente de 1957, al proponer la reforma del artículo 5º de la Constitución Nacional, incorporaba el siguiente texto: "La Capital Federal tendrá igualmente un régimen municipal autónomo y elegido directamente por el pueblo".

Más recientemente, la idea ha sido ampliada y solidamente fundamentada en un importante trabajo de la Fundación Urbe (Valdés, Eduardo; *Apuntes para la discusión acerca de la reforma de Buenos Aires*, Buenos Aires, 1991) y es actualmente sostenida por distinguidos especialistas en la materia.

La autonomía de Buenos Aires es necesaria y posible. Es, además, no sólo conveniente sino también imprescindible —si realmente queremos que la ciudad encuentre sus propias soluciones a sus propios problemas— que Buenos Aires tenga un régimen autónomo, que se convierta en una ciudad-Estado con competencias y facultades similares a las de las provincias.

El artículo 6º de la ley 23.512 (Ley de Traslado de la Capital), todavía hoy vigente aunque el proyecto esté abandonado, dispone que a partir del momento de la efectiva instalación y funcionamiento de los poderes nacionales en el nuevo territorio federal, la ciudad de Buenos Aires —con sus límites actuales— constituirá una nueva provincia, debiéndose convocar para su organización una Convención Constituyente.

Sin embargo, Buenos Aires sigue siendo la capital de la República y por eso, bajo el régimen constitucional vigente, no puede ser una provincia.

Una de las propuestas de autonomía para Buenos Aires consiste en la división de la ciudad, separando un reducido espacio para asiento de las autoridades nacionales (distrito federal) y declarando provincia al resto del territorio de la ciudad de acuerdo con las previsiones del artículo 13 de la Constitución Nacional. Esta alternativa, de concreción relativamente fácil en tanto requiere sólo la decisión del Poder Legislativo a través de las respectivas leyes, no resulta simpática a los vecinos, en cuanto implica la partición de una ciudad que histórica, social y culturalmente es una sola.

Otra de las opciones que se han planteado se refiere a la federalización exclusiva de los edificios que sean sede de los poderes nacionales, en lo que se ha dado en llamar la "vaticanización" de la ciudad. Sin embargo, esta idea no nos parece viable dentro del marco constitucional actualmente vigente, ya que el artículo 3º de la Constitución Nacional exige la existencia de una "ciudad capital de la República" y una "ciudad" es "tejido más monumento", es decir, continuidad urbana y edificios, y no tres construcciones aisladas una de otra. Empero, podría ser una alternativa a considerar en la futura reforma.

Esta variante requeriría, entonces, de una reforma constitucional; pero en este caso —el de la reforma— aparece una propuesta infinitamente más conveniente: la inclusión en el nuevo texto constitucional de una cláusula que consagra expresamente el carácter de ciudad-Estado para la actual Capital Federal, otorgándole autonomía y un régimen asimilable al de las provincias, respetando las particularidades propias de la ciudad de Buenos Aires. Este esquema institucional funcionó con éxito en la ex República Federal Alemana respecto de su capital, la ciudad de Bonn, y es el que se aplica a la ciudad de Berna, capital de la Confederación Helvética (Suiza).

La consagración de un status de autonomía para la ciudad de Buenos Aires requiere la modificación de tres artículos de la Constitución Nacional, la inclusión en su nuevo texto de dos disposiciones transitorias y la sanción de una ley del Congreso.

El artículo 3º debe ser modificado, manteniendo en líneas generales la actual redacción pero aclarando expresamente que la condición de capital de la República no implica colocar a la ciudad bajo jurisdicción federal. Coherentemente, debe eliminarse el requisito de la cesión del territorio a efectuarse por la Legislatura provincial.

La enmienda a introducirse en el artículo 67 (facultades del Congreso) debe limitarse a suprimir la referencia a la capital de la Nación entre los territorios sujetos a legislación exclusiva del Congreso Nacional, quedando ésta circunscrita a los llamados "establecimientos de utilidad nacional".

Finalmente, en el nuevo artículo 86 (facultades del Poder Ejecutivo) deberá suprimirse el inciso 3º, con lo que el presidente dejará de ser "jefe inmediato y local de la capital de la Nación".

De esta forma se eliminan los impedimentos constitucionales para que el Congreso, en uso de las facultades

que surgen de los artículos 13 y 67, inciso 14, sancione una ley que otorgue la autonomía, convocando a elecciones de constituyentes para la sanción de la Ley Fundamental del nuevo estado, la misma ley deberá disponer —en caso de resultar necesario— la elección popular de un intendente como cabeza de la administración local hasta la asunción de las nuevas autoridades, la caducidad de los mandatos de los concejales o la elección de los nuevos ediles por dos años (a efectos de unificar la finalización de mandatos a la fecha de instalación de la nueva Legislatura), etcétera.

A efectos de perfeccionar el sistema, deberá incluirse en el nuevo texto constitucional una disposición transitoria que asigne al Congreso Nacional el carácter de legislatura local de la capital de la República hasta tanto se constituyan las nuevas autoridades de la ciudad.

Aun cuando no ha sido incluida en el dictamen en trámite, nos parece fundamental la modificación al artículo 3º del texto constitucional vigente a la

que hiciéramos referencia precedentemente. Ello en razón de que dicha norma establece el carácter federal de la ciudad capital ("previa cesión ... del territorio que haya de federalizarse"). Si bien esta condición no es totalmente incompatible con la de ciudad-Estado autónoma, resultaría a todas luces conveniente aventar todo tipo de duda interpretativa respecto del nuevo status institucional de la capital de la República.

Estamos dando hoy un paso fundamental en el camino del afianzamiento de las instituciones de la República. En ese mismo sentido, el status jurídico de autonomía para la ciudad de Buenos Aires contribuiría a una mejor organización de la Nación.

Porque más allá de los beneficios que la autonomía deparará a los vecinos de Buenos Aires, ésta contribuirá a una más correcta atención de los asuntos propios de una ciudad capital, cuestiones que son, sin lugar a dudas, de todos los argentinos.

52

### INSERCIÓN SOLICITADA POR EL SEÑOR DIPUTADO SUCARIA

**Opinión del señor diputado acerca del proyecto de ley por el que se declara la necesidad de la reforma constitucional**

Nuestra Constitución Nacional es la ley suprema fundamental de nuestro país, por esta razón cualquier modificación a ella es de suma importancia para los destinos de nuestra comunidad.

A través de la historia, nuestro plexo constitucional de 1853/60 tuvo algunas modificaciones como las reformas de 1860, 1898, 1949 y 1957.

Pero por primera vez en muchas décadas la Argentina tiene hoy un proyecto político nacional, encaminado a producir las transformaciones que el país necesita para salir de su estancamiento.

Con las modificaciones que produjo en todos los niveles el actual gobierno (la Reforma del Estado, la desregulación, la convertibilidad de la moneda, la reconversión productiva, etcétera) se puede decir que nuestro país ha nacido nuevamente.

Como consecuencia de estar construyendo un nuevo país es que se hace necesario una nueva Constitución.

A través del tiempo y por varios constitucionalistas de renombre se discutió el tema de la oportunidad de la reforma. En ningún momento se consideró que era oportuno implementar tal reforma, pero nunca se negó que hubiera que realizarla ni se dieron fundamentos razonados de dicha negativa. En este momento de cambios políticos y económicos tanto a nivel nacional como mundial, y por lo expuesto anteriormente, creo que ésta es la oportunidad inmejorable para realizar las modificaciones necesarias en nuestro plexo constitucional.

Entre los temas más importantes que trata esta nueva reforma de la Constitución encontramos:

—Garantizar la protección del medio ambiente, para mejorar la calidad de vida y preservar el ecosistema a futuras generaciones.

—Ampliar las garantías individuales y colectivas ya existentes y receptadas por la jurisprudencia, reconociéndolas explícitamente en el texto magno.

—Asegurar la imparcialidad, independencia y celeridad del Poder Judicial en las causas justiciables, a fin de crear una justicia confiable, rápida y eficaz para resguardo de las personas y su propiedad.

—Controlar la gestión de gobierno a través de un defensor del pueblo, asegurando el control de las sucesivas administraciones.

—Agilizar la labor legislativa ampliando el período de sesiones ordinarias y simplificando el sistema de tratamiento de las leyes para impedir el conocido "cajoneo de proyectos de ley".

—La posibilidad de incorporar mecanismos de democracia semidirecta dándole al pueblo una mayor participación en las decisiones de gobierno ya que la relación entre representados y sus representantes últimamente es insuficiente o insatisfactoria.

Hay otros puntos en los cuales tengo algunas reservas, como ser:

—La posibilidad de realizar por las provincias gestiones internacionales. Esto trae aparejada una serie de problemas que sintetizando puedo decir que si una provincia comercia con otro país y no puede cumplir con lo convenido, el responsable último es el gobierno federal. Por eso propongo que todo tratado de comercio entre una provincia con otro país tenga que ser refrendado por el Congreso de la Nación Argentina.

—La elección directa del jefe de gobierno de la ciudad de Buenos Aires, que remitiéndome al notable constitucionalista de la provincia de Córdoba y constituyente de la última reforma de la Constitución de Córdoba, doctor Carlos Taglo Achával, dice que hay que considerar el problema político que puede plantearse con tres líderes políticos gobernando sobre un mismo territorio. El país tuvo su experiencia, y no buo-

na por cierto, en el periodo 1860-1880 en que Buenos Aires fue sede del gobierno nacional y del provincial, agravado en la presidencia de Avellaneda al punto que esto casi nos lleva a la desunión interior, cosa que se impidió cuando el Ejército nacional comandado por Roca venció al gobernador de Buenos Aires y a consecuencia de ello se funda La Plata como capital de la provincia. Es cierto que por entonces el gobierno federal estaba jaqueado por el provincial de Buenos Aires, que no tenía policía que lo protegiera y el Ejército nacional prácticamente no existía. Pero en compensación hoy la provincia de Buenos Aires cuenta con

una población superior a la Capital Federal y además el grueso de aquella se sitúa en el conurbano.

—Algunas de las atribuciones del jefe de gabinete, como ser la de efectuar los nombramientos de los empleados de la administración, excepto los que correspondan al presidente y hacer recaudar las rentas de la Nación y ejecutar la Ley de Presupuesto Nacional.

Por lo expuesto es de mi agrado que los constituyentes tomen muy en cuenta esta reforma de nuestra Constitución Nacional, ya que las modificaciones que se resuelvan en la Convención Constituyente servirán para regir y encauzar los destinos de nuestra sociedad.

53

### INSERCIÓN SOLICITADA POR EL SEÑOR DIPUTADO SANCHEZ GALDEANO

#### Opinión del señor diputado acerca del proyecto de ley por el que se declara la necesidad de la reforma constitucional

Antes de abordar el análisis del texto que se encuentra en consideración, deseo expresar mi opinión acerca de tres cuestiones que, estimo, son previas y fundamentales para considerar la reforma de nuestra Constitución Nacional. Ellas son las relativas a la necesidad y oportunidad de la reforma. Finalmente acordados estos puntos, debemos convenir sobre los alcances que tendrá la futura Convención Constituyente.

Debemos convenir si es necesario o no encarar un proyecto de tamaño magnitud e importancia para las instituciones de la República. No cabe duda alguna de la sabiduría de los Constituyentes de 1853, quienes nos legaron una Carta Magna que sirvió de marco para el desarrollo de nuestro país desde los albores de la República hasta nuestros días. Más de un siglo de vigencia avalan nuestra afirmación. Pero el transcurso del tiempo y la evolución que este conlleva nos permiten apreciar que se debe adecuar la Constitución formal a la realidad que vivimos y en la que nos desarrollamos, realidad que ha tornado en perimidos varios artículos. Es necesario dotar de nuevas modalidades que impriman una mayor agilidad a las instituciones para continuar progresando en el mundo en el que hoy, más que nunca, debemos insertarnos.

A propósito de ello no podemos eludir la cuestión de la oportunidad de la reforma. La inserción global a que nos referimos y la nueva integración de las naciones primero, y de las regiones del orbe luego, nos llevan a reconocer que nos hallamos ante un movimiento de cambios, no tan sólo materiales, sino esencialmente conceptuales, que bien puede calificarse como decisivo. Por otra parte, de estos diez años continuos de vida democrática —luego de superar épocas de sucesivas interrupciones al ejercicio de la vocación política de nuestro pueblo— ha resultado un aprendizaje acelerado de la ciudadanía con concretas demostraciones de la madurez de la misma. Estos aspectos nos llevan a concluir que nos encontramos en un momento ideal para dotar a nuestro país de un marco constitucional acorde con los tiempos que vivimos y que es el tiempo en que los políticos vuelvan a asumir su rol de representantes ge-

nuinos y muestren que verdaderamente son sensibles expresiones de la ciudadanía.

Sin embargo, creo que la adecuación de nuestra Constitución a los tiempos que corren debe ser limitada. Y esto debe quedar bien en claro: la tarea de los constituyentes debe circunscribirse al marco que le fije esta ley que intentamos aprobar. Fundamentalmente, deben permanecer inalterados los derechos y garantías que reconoce la primera parte de nuestra Carta Magna, que son los cimientos sobre los que creció nuestro país.

En consonancia con lo expuesto, quiero dejar sentado expresamente que con los límites enunciados se debe evitar cualquier intento de la futura Convención en el sentido de declararse soberana. Esta última posibilidad no cabe y así debe quedar escrito, pues este poder constituyente al que se convocará es un poder constituyente derivado. Se debe distinguir, conforme la doctrina constitucionalista, entre poder constituyente originario y poder constituyente derivado. El poder constituyente originario lo encarnó la Convención que nos dio la Constitución de 1853, y sólo a aquél le cupo la calidad de soberano. En tanto que las posteriores reformas, así como la que se promueve, se enraizan y limitan en las cláusulas de esa Constitución de 1853, hoy vigente, dentro de este marco legal supremo se debe ajustar la futura Convención Constituyente. Por ello, debemos ser terminantes al respecto. Propongo, en consecuencia, incorporar en el articulado del presente proyecto la prohibición a la Convención Constituyente de declararse soberana.

Establecidas estas precisiones, paso a referirme al texto del núcleo de coincidencias básicas acordado por los presidentes de los dos partidos políticos mayoritarios, cuyo dictamen de la Comisión de Asuntos Constitucionales fuera publicando en el Orden del Día N° 1 de las sesiones de próroga del corriente año.

#### ARTICULO 2º

##### I. Núcleo de coincidencias básicas

##### A. Atenuación del sistema presidencialista.

El primer punto consensuado por los firmantes del acuerdo es el que hace a la atenuación del sistema pre-

sidencialista, mediante la creación de la figura del jefe de gabinete de ministros.

Observando las atribuciones con que en un primer momento se quería dotar al jefe de gabinete de ministros, llegué a la conclusión de que era mucho más que un jefe de gabinete, con lo que se producía un avance desmesurado sobre la institución presidencial, al punto de dejar a ésta funciones residuales y casi exclusivamente protocolares. Este deterioro de la institución presidencial no sólo no se condice con nuestra tradición política, sino que nos coloca en una situación análoga a la de las instituciones europeas, con siglos de historia. Hemos dicho al comienzo que es oportuna la reforma, pero es prudente advertir la distancia que nos separa de aquellas naciones, de sus tradiciones y de su idiosincrasia. Nuestra Constitución formal debe asentarse sobre la materialidad de circunstancias que conforman una Nación.

Actualmente, tal como aparece en la Orden del Día Nº 1, observo que la figura del jefe de gabinete ha sufrido un cambio radical en sus funciones y atribuciones, llegando al extremo de poder ser removido tanto por el presidente de la Nación cuanto por el Poder Legislativo. Por lo tanto, en esta nueva versión, el jefe de gabinete pasa a convertirse en un ministro híbrido con una aparente pluralidad de atribuciones y una realidad de irrelevancia y falta de estabilidad: el presidente lo nombra y lo remueve por sí solo, independientemente del voto de censura del Congreso.

Se pretende justificar la creación de esta nueva figura en la posibilidad de que sirva como válvula de seguridad para el presidente de la Nación en caso de crisis política, económica o social grave que ponga en peligro la vigencia de la Constitución y sus instituciones.

Estoy convencido de que el funcionario en análisis sólo contribuiría a diluir responsabilidades, pero nunca a cimentar el poder político que debo detentar el Ejecutivo. Por ello creo necesario eliminar la figura del jefe de gabinete de ministros o ministro coordinador, tal como se encuentra esbozada en el acuerdo, y devolver a la institución presidencial funciones que históricamente y por nuestra Ley Fundamental le son propias.

#### **B. Reducción del mandato y reelección del presidente y vicepresidente de la Nación.**

En cuanto a la reducción del mandato presidencial, debo decir que desde hace mucho que estoy convencido de que es una modificación indispensable. No hace falta más que recorrer la historia de este siglo para advertir cómo, en nuestro país, todos los gobiernos que abordaron el cuarto año de mandato —salvo escasas excepciones— afrontaron un sinnúmero de dificultades que deterioraron su fortaleza, llegando varios de ellos a sucumbir víctimas de los golpes de Estado. Reducir el período presidencial a cuatro años parece adecuado a nuestra realidad, más aún si se permite la reelección inmediata del presidente y vicepresidente. Se alzarán voces sosteniendo lo exiguo del nuevo plazo del mandato presidencial. Yo les contesto que si la gestión del Ejecutivo es correcta, tendrá éste la oportunidad de ser reelegido por otro período inmediato, totalizando así ocho años de ejercicio. Tiempo por de-

más prudencial para llevar a cabo cualquier programa de gobierno.

Es en este último punto que queremos hacer una salvedad al proyecto que analizamos. Proponemos que se reduzca a cuatro años la duración del mandato presidencial y que se establezca la posibilidad de reelección por única vez en el período inmediatamente sucesivo, pero jamás en forma mediata. En lo atinente a la consideración del actual mandato presidencial como un primer período, creo que debe conciliarse, a los efectos de esta situación, que el actual presidente goce del privilegio de tener la oportunidad de participar de esta opción. En síntesis, si el actual primer mandatario optare por no considerar su actual mandato como un primer período —de acuerdo al texto constitucional propuesto por el acuerdo— pudiera el pueblo reelegirlo para los dos próximos e inmediatos períodos.

Con el sistema de reelección por mi parte propuesto, creo se limitan las ambiciones desmedidas, las ansias de poder exacerbadas y se desvía el peligro de que el presidente se perpetúe en el cargo. También creemos, de este modo, impedir la especulación de los ex presidentes que se quieran colocar en árbitros de la república esperando el momento oportuno para su reelección.

#### **C. Requisito de confesionalidad**

Otro párrafo merece la cuestión referida a la profesionalidad del presidente. Como ya lo hemos propuesto en las observaciones realizadas a la Orden del Día Nº 1.626 del presente período legislativo, sostenemos que el nuevo texto debe mantener el requisito de pertenencia a la comunión católica apostólica y romana, agregando la alternativa de pertenencia a cualquier otro culto reconocido por el Estado. Tal como lo hice en aquella ocasión, fundamento esta postura en la necesidad de amalgamar el principio de igualdad que nutre el espíritu de la Constitución manifestada en su artículo 16, con el hecho de que la católica es la religión que profesa la mayoría del pueblo argentino y la necesidad de que ello tenga reconocimiento en nuestra Carta Magna.

#### **D. Elección directa de tres senadores y reducción de su mandato**

En cuanto a la elección de senadores, debo decir que apoyo la propuesta de elevar a tres el número de representantes por cada provincia y por la ciudad de Buenos Aires. Considero asimismo conveniente la elección directa, utilizándose un sistema proporcional para la adjudicación de las bancas, sin reservar una banca por provincia para la primera minoría. Fundamento esto último en la certeza de que a través del sistema proporcional se respeta plenamente la voluntad del pueblo volcada en las urnas.

Considero indispensable modificar la Constitución Nacional en lo atinente al sistema de elección de senadores, consagrando la forma directa. Brindaremos entonces claridad y transparencia a la elección de estos legisladores, desterrando para siempre las oscuras maniobras por todos conocidas que atentan contra la voluntad popular y que responden en muchos casos a oportunistas componendas

políticas. ¿Cómo puede ser que una Legislatura provincial elija a su representante en la Cámara Alta con una anticipación de dos años? ¿Qué otro móvil puede tener esta anticipación sino el de evitar la eventualidad de que una nueva composición de esa Legislatura —con mayoría opositora— frustre la elección de su candidato?

Estoy también de acuerdo con el acortamiento de los mandatos de senadores, por considerar excesivo el lapso de nueve años. Pensemos simplemente que si reducimos el mandato presidencial a cuatro años y mantenemos el de los representantes provinciales en nueve, pudiera darse el caso de un senador que durante su prolongado mandato coexista con tres presidentes (dos de ellos con mandato completo). Es por ello que adhiero a la idea de reducir el mandato de los legisladores de la Cámara Alta a cuatro años.

### *E. Elección directa por doble vuelta del presidente y vicepresidente*

Retomando el análisis referido a la elección del presidente debo manifestar mi discrepancia con la elección directa del mismo. Creo firmemente que la elección indirecta —tal como lo establece la Constitución vigente— es la única forma válida, considerando fundamentalmente que coadyuva al mantenimiento del sistema federal, el cual debe ser afianzado y nunca debilitado a través de esta reforma. El distrito electoral único menoscaba la influencia que deben tener las provincias en la elección del gobierno que a todos preside.

El sistema que actualmente rige para la elección de presidente y vicepresidente está expresado en el artículo 81 de nuestra Constitución y se luce a través de la formación de una junta de electores nombrada por cada una de las provincias y de la Capital Federal, las cuales reunidas en cada capital procederán a elegir por separado a los ciudadanos que desempeñarán cada cargo.

Esta forma, real copia del sistema impuesto por la Constitución de los Estados Unidos de América, dio al país la oportunidad de que las provincias todas tuvieran un protagonismo más importante que el que pudiera dar el sistema directo.

Posiblemente uno de los factores determinantes en la adopción de este sistema por parte de nuestros convencionales del '53, debió ser la dificultad de las comunicaciones de aquel entonces además de la precariedad, o mejor la inexistencia de medios adecuados de transporte y sobre todo la escasísima participación popular, amén del bajo índice poblacional.

Mucho ha cambiado nuestra República desde entonces. Muchos han sido los adelantos en los medios de comunicación y transporte, como mucho ha sido también el crecimiento poblacional. Pero, a pesar de todas estas modificaciones acaecidas en todo el ámbito territorial, persiste aún el desequilibrio demográfico que impide la aceptación del sistema directo de elección del Poder Ejecutivo. En consecuencia, con el sistema de elección directa, la Capital y el centro de la República se constituirían en decisores electorales, ahondando la postergación de las provincias periféricas y patagónicas.

Es cierto que este sistema de electores conlleva el riesgo de torcer la voluntad popular, pero también lo es que el sistema directo no contempla ni valoriza las

aspiraciones de los pueblos provinciales más portergados. Entre estas dos disyuntivas prefiero, en beneficio de un desarrollo más equilibrado, optar por la continuidad del sistema instituido por la Constitución vigente.

Como consecuencia obvia de mi rechazo al sistema directo, surge la oposición que vengo a expresar al sistema de doble vuelta o *ballottage* que se intenta plasmar. Este sistema implementado para aquellas elecciones en las que no se obtenga mayoría absoluta, es decir la mitad más uno, está implementado en aquellos países donde hay pluripartidismo o compiten al menos tres partidos poderosos, tal el caso de Francia o Italia. No así en aquellos países de tradición política bipartidista.

Concretamente, con referencia a nuestro país en donde la estructura partidaria se comporta como bipartidismo, por cuanto el resto de los partidos nacionales tienen un bajo porcentaje general y los partidos provinciales poco o nada inciden en este tipo de elección presidencial, considero que el sistema más claro es el de simple pluralidad de votos, es decir el que obtenga más votos.

El sistema de *ballottage* para nuestro país implica el riesgo de que una minoría segundona pueda por acciones de enroque político imponer sus candidatos en la segunda vuelta y traer problemas posteriores de gobernabilidad por falta de sustento electoral.

En cambio, el sistema por mayor número de votos, pese a no contar con la mayoría absoluta, es un método que de hecho lleva la necesidad de efectuar pactos de consenso y gobernabilidad entre dos partidos a los efectos de lograr una adecuación mejor de los proyectos y propuestas de cada uno de los partidos integrantes de la coalición.

### *F. Elección directa del intendente y reforma de la ciudad de Buenos Aires.*

Con respecto al presente debo confesar no saber cuál de los dos temas es más importante y, sobre todo, cuál de ellos debe ser considerado en primer lugar.

Hace pocos días recibimos una carta abierta dirigida a los ciudadanos de la Capital Federal y de la provincia de Buenos Aires y otra a los diputados nacionales. En ella se alienta el sostenimiento de una posición de reintegración de la ciudad de Buenos Aires como capital de la provincia homónima. En esa misiva se enfatiza la continuidad histórica, cultural y geográfica de nuestra Capital Federal con la provincia de Buenos Aires. Se estimula en ella la lucha para conseguir que la ciudad de Buenos Aires deje de desempeñar el papel de capital de la República. Si esta situación tuviese eco en gran parte de la población de la provincia y de la capital, realmente se plantearía un serio problema institucional con posible atentado a la integridad nacional.

Al respecto, considero oportuno poner en relevancia que el 6 de diciembre de 1880 la provincia de Buenos Aires sancionó la ley 1.355, por la cual cedía el territorio de la ciudad de Buenos Aires al solo efecto de que se establezcan allí las autoridades nacionales. En consecuencia, entiendo que ante cualquier alteración en el estatus jurídico de la Capital Federal que signifique asimilarla al rango de provincia, o cualquier modificación que desvíe el objeto para el cual fue realizada la cesión,



deberá necesariamente restituirse a la provincia de Buenos Aires el territorio cedido.

En lo que hace a la elección directa del intendente de la ciudad de Buenos Aires, considero esta posibilidad absolutamente irrealizable, en tanto y en cuanto el presidente de la Nación continúe siendo el "jefe inmediato y local de la capital de la Nación" (Constitución Nacional, artículo 86, inciso 3º). Lógico corolario de la jefatura de la capital constituye la potestad de elegir a su intendente. Por lo tanto, para que los habitantes de la ciudad de Buenos Aires puedan elegir a su propio intendente, punto respecto del cual existe consenso general, deberá ser reformado el inciso 3º del artículo 86 de la Carta Magna, cesando el presidente en la jefatura inmediata y local de la Capital Federal.

#### *G. Reglamentos de necesidad y urgencia y agilitación del trámite de discusión y sanción de las leyes*

Otro ítem del núcleo de coincidencias básicas regula la potestad presidencial de dictar reglamentos de necesidad y urgencia. Esta verdadera atribución legislativa que se arroga el Poder Ejecutivo ha invadido —en un sinnúmero de oportunidades— la órbita del Poder Legislativo, violando la exclusividad que respecto a la legislación general le corresponde a este último.

Considero que existen situaciones de excepción que justifican o, más aún, requieren de acciones legislativas rápidas del Poder Ejecutivo. Estas acciones, por su carácter intrínseco de excepcionalidad, deben encontrarse acotadas y precisamente enmarcadas en la Constitución Nacional. Por ello pondero especialmente la tajante restricción impuesta al Ejecutivo respecto de las materias penal, tributaria, electoral y régimen de los partidos políticos.

Por idénticos fundamentos coincido con el inciso b) del punto G de la primera parte del acuerdo.

En cuanto al inciso c) del mismo punto, cabe manifestar mi coincidencia con el acuerdo. Entiendo positivo quitar al mecanismo de sanción de las leyes una de sus etapas que sólo contribuye a acrecentar el retardo burocrático del accionar legislativo. Más aún, cuando la reducción de las etapas no atenta contra el equilibrio que debe reinar entre ambas Cámaras.

Continuando el análisis de este punto, encuentro adecuada la posibilidad que se brinda al Poder Ejecutivo de promulgar parcialmente aquellos proyectos en parte desechados, siempre y cuando la escisión no altere la unidad del proyecto.

Poco puedo agregar, con respecto a la extensión de las sesiones ordinarias, atento el convencimiento unánime que mis pares y la ciudadanía en general tienen acerca de la necesidad de reformar este ítem.

Más allá de la escasa claridad que ostenta el inciso f) con que concluye el punto G, manifiesto mi conformidad con la necesidad de evitar las sanciones tácticas de leyes. En cuanto a los procedimientos de aprobación de leyes en general en plenario y en particular en comisiones, así como a la compatibilización de las posiciones de las Cámaras por comisiones de

enlace bicameral, mantengo lo que desde el inicio de mi mandato vengo sosteniendo en el sentido de modernizar el trabajo parlamentario a fin de hacerlo dinámico y efectivo. La labor de las comisiones de enlace bicameral creo son un medio idóneo para superar el habitual divorcio diputados/senadores y de esta forma dar celeridad y perfeccionar la labor legislativa.

#### *H. Consejo de la magistratura*

Existen en el acuerdo a consideración tres puntos referidos a la organización del Poder Judicial. Provengo de la más novel de las provincias argentinas, cuya moderna Constitución ha previsto la integración del Poder Judicial en forma similar a como lo consensuaron los dos partidos políticos mayoritarios.

De los estudios e investigaciones que se realizarán en oportunidad de la elaboración de la Constitución de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur, surge a las claras la conveniencia del presente sistema, razón de más para adelantar desde ya mi voto de apoyo a la reforma del sistema de integración del Poder Judicial de la Nación. Sin embargo, desearía objetar algunas especificidades y proponer ciertas modificaciones al respecto.

En principio, la confusa redacción del punto H al mencionar a "otras personalidades del ámbito académico y científico", me obliga a hacer un llamado de atención para evidenciar que dichas personalidades deben necesariamente encontrarse vinculados al ámbito del derecho y las ciencias sociales. Fundamento lo antedicho en considerar que el mencionado consejo puede cumplir perfectamente sus funciones con la integración de miembros del Poder Judicial, abogados y representantes de los órganos políticos elegidos por el pueblo, sin necesidad de contar en su cuerpo con representantes del ámbito académico y científico ajenos a la ciencia del derecho. Más aún, creo que incluir a estos últimos obstaculizaría la consecución de sus objetivos, atento a que se dilata el número de miembros no vinculados íntimamente al derecho.

#### *I. Designación de magistrados federales*

En lo que hace a la designación de los magistrados judiciales —excepto miembros de la Corte Suprema de Justicia de la Nación— propongo sea realizada no por el Poder Ejecutivo, sino por el supremo tribunal a través de una propuesta vinculante del Consejo de la Magistratura, con acuerdo del Senado. Sustento mi postura en entender que de esta forma se afirma la independencia y equilibrio de los poderes, amén de estar convencido de que la Corte Suprema se encuentra mejor capacitada para calificar la idoneidad de los ternados propuestos.

#### *J. Remoción de magistrados federales*

En lo relativo a la remoción de los magistrados federales —excepto miembros de la Corte Suprema— consecuente con mis ideas vertidas en el punto I, me parece desatinado incluir en el jurado de enjuiciamiento

to la presencia de personalidades independientes desvinculadas del derecho. Si bien el núcleo de coincidencias básicas establece que estas personalidades independientes sean ajenas al derecho y las ciencias sociales, creo necesario precisar los términos de tan vaga fórmula.

Una vez más debo decir que así como requerimos idoneidad a los miembros del Poder Judicial, es necesario igual requisito para quienes desempeñen la difícil tarea de juzgarlos.

#### K. Control de la administración pública.

Con respecto al control de la administración pública, si bien me manifiesto de acuerdo con la propuesta, considero inapropiado que la presidencia del organismo de control sea reservada a una persona del principal partido de la oposición legislativa. Parece increíble que en una época de pluralismo como la que vivimos, fielmente representada en esta Cámara, estemos proponiendo prácticas bipartidistas.

#### L. Establecimiento de mayorías especiales para la sanción de leyes que modifiquen el régimen electoral de partidos políticos

Este punto del núcleo de coincidencias de justicia-listas y radicales propugna establecer un régimen de mayorías especiales para la sanción de leyes que modifiquen el régimen electoral y de los partidos políticos. Sinceramente no encuentro fundamentos para sostener la conveniencia de tales mayorías especiales, pues considero que dentro del marco de la democracia y la Constitución Nacional es innecesaria la excepción propuesta. Más aún, estimo d'svalioso infundir rigidez a los diferentes institutos contenidos en la Ley Fundamental, corriendo el riesgo de tomar en regla a las excepciones.

#### LL — Intervención federal

Con respecto a la intervención federal como competencia del Congreso, recordemos que la Constitución Nacional establece claramente en su artículo sexto que tal medida de excepción debe ser dispuesta por el gobierno federal.

La cuestión está en saber si es facultad propia del Poder Legislativo o Ejecutivo. La doctrina argentina se inclina a considerar que es una facultad que corresponde al Congreso; doctrina a la que adhiero íntimamente por entender que un acto de tal trascendencia como la intervención a las provincias no puede ser decretado por el Poder Ejecutivo nacional.

De la conjugación de los artículos 69 y 67, inciso 28, *in fine* de nuestra Ley Fundamental, surge de forma indubitable que toda potestad conferida al gobierno federal sin mención expresa a alguno de los tres poderes que integran nuestro sistema republicano, debe considerarse atribuida al Congreso de la Nación.

La Corte Suprema de Justicia de la Nación ha establecido que la intervención federal de las provincias "es un acto político por naturaleza, cuya verificación corresponde exclusivamente a los poderes políticos de

la Nación" (Cullen vs. Llerena, año 1893) y "que ese poder ha sido conferido implícitamente al Congreso" (caso Orfila, año 1929).

Por lo expuesto, estando convencido —junto con la mayoría de la doctrina y jurisprudencia— de que la intervención federal es una potestad exclusiva del Congreso de la Nación, presto mi acuerdo para que ello se incorpore explícitamente al texto constitucional.

#### ARTICULO 3º

#### II. Temas que deberán ser habilitados por el Congreso Nacional para su debate por la Convención Constituyente

##### A — Fortalecimiento del régimen federal

El primer punto de esta segunda parte es el relativo al fortalecimiento del régimen federal, punto respecto del cual tengo coincidencia y diferencias:

Considero necesario el tratamiento en la Carta Magna de aquello atinente a la distribución de competencias entre Nación y provincias en la prestación de servicios y en materia de gastos y recursos. Con referencia al régimen de coparticipación, cuya recepción estimo conveniente en la Ley Fundamental, creo indispensable —a los efectos del cálculo de proporcionalidad— considerar que no solo la escasa densidad demográfica de una provincia marca la necesidad de apoyo federal, sino también debe contemplarse el relegamiento que la desidia y la miopía política de administraciones nacionales centralistas han sumido a provincias que allende la historia fueron polos de comercio y desarrollo.

Por el contrario, no estimo apropiado que se incluya en el texto de la Constitución Nacional lo referente a la creación de regiones con miras a su desarrollo económico. No podemos considerar a las regiones como entes estáticos, sino que responden a una identidad de caracteres geográficos, étnicos, económico-productivos, etcétera, que les dan una dinámica *sui generis*. Quiero significar con esto que no podemos encorsetarlas en una norma constitucional, contrariando la aludida dinámica con riesgo de lograr un efecto *boomerang* y paralizar aquello que ideamos como un sistema de progreso regional. Por otra parte, estoy convencido de que la mejor forma de fortalecer el federalismo es brindar a las provincias la libertad de integrarse conforme las circunstancias.

En lo atinente a la jurisdicción en los establecimientos de utilidad nacional, creo que la potestad delegada al Congreso de la Nación por el artículo 67, inciso 27, de la Constitución, no debe ser exclusiva en estos establecimientos situados en el territorio de las provincias. Por lo tanto, considero que las autoridades locales deben tener jurisdicción sobre dichos predios, en tanto y en cuanto no se afecte al fin de utilidad nacional.

Respecto a las facultades provinciales de realizar gestiones internacionales, creo en la conveniencia de su explicitación en el texto constitucional, aunque considero que dichas facultades surgirían ya de la conjugación de los artículos 107 y 108 de la Constitución Nacional.

Antes de concluir con el ítem referido al fortalecimiento del federalismo, traigo a consideración de

parece un aspecto que hace a este último, como es el de la propiedad de los recursos naturales; la que —se trate de recursos renovables o no renovables— corresponde a la provincia donde se encuentran y así debe ser reconocido en el texto de la Carta Magna. Por lo tanto propongo que este punto sea incluido para el debate en la Convención Constituyente.

### B. Autonomía municipal

Otro punto a ser debatido por la Convención Constituyente es el relativo a las autonomías municipales. Al adherir a la propuesta de justicialistas y radicales sobre el tema, no hago más que extrapolar a la Ley Fundamental un principio ya reconocido en la Constitución de la provincia de Tierra del Fuego, que en su artículo 159 asegura el régimen municipal basado en la autonomía política, administrativa y económico-financiera de las comunidades.

De esta forma estamos llevando el federalismo a su máxima expresión; no sólo en lo que hace a la relación de la Nación con las provincias, sino implantándolo dentro de los estados provinciales. Evitaremos así que los gobiernos de provincia puedan asfixiar las autonomías municipales, cuyo valor trascendente reside en el hecho de constituir la célula básica de la democracia.

### C. Mecanismos de democracia semidirecta

En cuanto a la posibilidad de incorporar formas de democracia semidirecta al texto constitucional, debo reiterar mi oposición a esta propuesta. El artículo 1º de la Constitución Nacional que establece el sistema representativo con lo normado por el artículo 22, sabemos que el pueblo —si bien es la fuente de todos los poderes públicos— "...no delibera ni gobierna sino por medio de sus representantes y autoridades creadas por esta Constitución...".

Es el pueblo mismo el que ha establecido en la Carta Magna ciertos artículos que limitaron sus propias atribuciones soberanas, negándose a sí mismo el derecho de deliberar o de gobernar por otros medios que los de sus legítimos representantes.

### D. Acuerdo del Senado para la designación de funcionarios de organismos de control y del Banco Central

Otra propuesta novedosa que han pactado los dos partidos políticos mayoritarios se refiere al acuerdo del Senado para la designación de ciertos funcionarios de organismos de control y del Banco Central. Creo que debemos analizar por separado ambos casos. En lo que hace a los organismos de control, recordemos que el punto k del núcleo de coincidencias básicas establece la dependencia técnica del organismo de control respecto del Congreso de la Nación. Pienso que esta dependencia técnica brinda la oportunidad de un eficaz contralor de gestión de estos funcionarios. En consecuencia, parece excesiva la necesidad del acuerdo del Senado para su designación.

En lo que respecta a los funcionarios del Banco Central me opongo al requisito del acuerdo de la Cámara

alta, por considerar pudiera obstruir la ejecución de las políticas económico-financieras trazadas por el gobierno de la Nación.

### E. y H. Actualización de las facultades del Congreso, sus facultades respecto de pedidos de informes, interpelación y comisiones de investigación

Resulta conveniente, estimo, tratar estos dos puntos en forma conjunta.

Adelanto desde ya mi voto favorable a ambas iniciativas. Como lógico corolario del espíritu de la reforma surge la necesidad de actualizar los artículos 67 y 86 y de incorporar al texto constitucional el deber del Poder Ejecutivo de dar cumplimiento a los pedidos de informes.

Sin embargo, en el punto II, se incluye para el tratamiento de la Convención Constituyente las llamadas comisiones de investigación. Quiero advertir sobre este punto que se debe ser prudente —tanto en lo que hace a la materia cuanto a la extensión de los poderes— al momento de otorgar facultades a estos órganos legislativos especiales. Justamente, no debemos perder de vista que el Congreso tiene funciones eminentemente legislativas y que las investigaciones son propias del Poder Judicial.

### F. Defensor del pueblo

Más allá de estar de acuerdo con la existencia del defensor del pueblo, debo decir que lo ubico en la esfera municipal, ámbito donde se hace necesario contar con un órgano de estas características. Por lo tanto no comparto la propuesta de introducirlo en la Constitución Nacional, ya que no creo en la eficacia de la función del defensor del pueblo a nivel nacional.

### G. Ministerio público como órgano extrapoder

En lo que atañe al ministerio público, considero positivo que la Convención Constituyente reformule su inserción institucional, sacándolo de la órbita del Poder Ejecutivo. Considero entonces necesario que por ley sancionada por el Congreso de la Nación se proceda a su organización.

### I. Integración y jerarquía de los tratados internacionales

Respecto a la cuestión relativa a los tratados internacionales, mucho lamento la poca claridad que presenta el punto de referencia. En líneas generales debo decir que estoy conforme con el sistema constitucional de aprobación de los tratados internacionales, aunque sugeriría a la Convención Constituyente evalúe la posibilidad de imprimir mayor celeridad al Poder Ejecutivo para el envío al Congreso de los acuerdos internacionales ratificados.

Merece una llamada de atención, por disvaliosa, la posibilidad de que el Congreso Nacional delegue funciones legislativas, administrativas y jurisdiccionales a organismos internacionales, con poder vinculante en el orden interno. Esta propuesta, elaborada en el marco

del primer acuerdo que firmaran justicialistas y radicales y que fuera presentado en los primeros días del mes de diciembre, es francamente inconcebible por ofrecer la posibilidad de lesionar nuestra soberanía o alejar cuestiones de orden público.

*J. Garantías de la democracia para los partidos políticos. Sistema electoral y defensa del orden constitucional*

El presente punto de las propuestas para la Convención Constituyente pretende incorporar a la Ley Fundamental garantías de la democracia en lo atinente a la regulación constitucional de los partidos políticos, sistema electoral y defensa del orden constitucional. Es-timo que durante la vigencia del estado de derecho que defendemos, estos institutos de la vida democrática deben ser resguardados por leyes de la Nación; encontrándose desde ya garantizadas —simplemente— por ese mismo estado de derecho.

*K. Preservación del medio ambiente*

Al respecto, considero innecesario que esta temática sea incorporada al texto constitucional, por encontrarse implícita en el espíritu del mismo. Sin duda alguna los Constituyentes de 1853 no vislumbraron la problemática ecológica como tal, pero su espíritu se encuentra preocupado por el ser humano, la calidad de vida y el bien común; puntos éstos que de ninguna manera cabe hoy considerar escindidos del medio ambiente. Por otro lado, estoy convencido de la obligación que tiene este Congreso de sancionar una ley de fondo sobre la preservación y mantenimiento del medio ambiente.

*L. Consejo económico y social.*

Otra propuesta a debatir por la Convención Constituyente que aparece en el texto del convenio justicialista-radical es la creación de un consejo económico y social con carácter consultivo. No puedo hacer otra cosa que rechazar este punto; no veo la conveniencia, ni mucho menos la necesidad de crear este ente. El solo hecho de tratarse de un organismo consultivo muestra a las claras que se trata de algo innecesario. Nos encontramos en una etapa histórica en la que se intenta reducir el aparato estatal sobredimensionado, estamos de acuerdo en la necesidad de esta tarea. Me pregunto entonces: ¿cuál es la necesidad de dar rango constitucional y con ello perdurabilidad a un órgano de este carácter?

*LL. Identidad étnica y cultural de los pueblos indígenas.*

En lo que hace a la presente temática, entiendo que la realidad nos obliga a replantear el sentido de la norma del artículo 67, inciso 15, de la Constitución. Es una verdad de perogrullo admitir que la cuestión

aborigen en los albores de nuestra vida constitucional era un problema. A ello responde que el inciso de marras haya dejado, pienso, de tener sentido. Hoy la legislación debe dirigirse a la preservación de las etnias nativas sobrevivientes, así como al rescate y custodia de la cultura que forjaron. Esa debe ser la tarea del constituyente y nuestra obligación obrar en consecuencia. Concuero entonces con proponer a la Convención que debata la adecuación de los textos constitucionales a fin de garantizar la identidad étnica y cultural de los pueblos indígenas.

*M. Defensa de la competencia, del usuario y del consumidor.*

Se pretende, también, incluir en el temario de la Convención Constituyente cuestiones referidas a temas tales como la defensa de la competencia, del usuario y del consumidor. Reitero lo ya sostenido en oportunidades anteriores en el sentido de que esta temática, más allá de su fundamental importancia, debe ser regulada por leyes ordinarias dictadas por el Congreso de la Nación, pero nunca incluida en el texto de la Constitución Nacional, so pena de crear una ley fundamental casuística y reglamentarista.

*N. Consagración expresa del hábeas corpus y del amparo.*

Respecto del hábeas corpus y del amparo manifesté mi apoyo a la consagración expresa de los mismos en el texto constitucional. Fundamento mi postura en la importancia de los derechos que tales acciones judiciales procuran salvaguardar, como asimismo en la necesidad de plasmar en forma expresa lo que la doctrina y jurisprudencia mayoritaria —conjugando los artículos 18 y 33— interpretaron implícito en la Carta Magna. No tengo dudas de que tratándose de derechos y libertades íntimos del hombre, vale dar rango constitucional a los institutos que las garantizan y aseguran.

*Ñ. Unificación del inicio de todos los mandatos electivos en una misma fecha.*

En lo que hace a la unificación electoral que se ha proyectado en el acuerdo que suscribieran los dos partidos mayoritarios, me parece conveniente unificar la iniciación de los mandatos electivos a cargos nacionales.

Merece un llamado de atención lo suscrito por los dos partidos mayoritarios en el primer acuerdo de puntos posibles de reforma, en el punto D, apartado C. En el mismo se convenía la vinculación entre la renovación de los mandatos de los senadores con la elección de presidente y vicepresidente de la Nación y de los gobernadores de provincia. Como tal redacción presentaba ciertas confusiones, quiero advertir lo desahortada que sería la vinculación mencionada; debido a las siguientes razones:

1. Entiendo que el hecho de que nuestra Ley Fundamental establezca que los senadores y gobernadores

deban ser elegidos en el mismo acto comicial que el Ejecutivo nacional, implicaría un avance sobre las autonomías provinciales que contradiría ampliamente la misma Constitución Nacional en su espíritu federalista.

2. La experiencia nos demuestra que el candidato presidencial provoca, como por inercia, que el electorado vuelque su voto hacia los candidatos del mismo partido que se postulan para los otros cargos electivos. No creo estar subestimando al votante, sino reconociendo la realidad que los actos comiciales siempre evidenciaron.

Pese a haber sido cambiado el texto en el nuevo acuerdo, hago esta advertencia a efectos de clarificar el sentido que debe darse al apartado fi de las cuestiones habilitadas para el tratamiento de la Convención.

Paso a referirme ahora al procedimiento previsto en el presente proyecto para la convocatoria y posterior funcionamiento de la Convención Constituyente.

Más allá de adelantar en esta oportunidad mi adhesión general al régimen procesal establecido, deseo destacar —sin embargo— mi decidida oposición a lo normado en el artículo 5º del presente proyecto de ley.

Si bien estoy convencido de que toda reforma constitucional debe necesariamente ajustarse a los temas incluidos en la ley que declara la necesidad de reforma, considero inaudito que se obligue por ésta a los convencionales a votar por sí o por no la totalidad del texto a reformar. El mencionado artículo 5º impide a los convencionales la posibilidad de votar en forma parcial el conjunto de normas constitucionales incluidas en el artículo 2º, bajo el título de núcleo de coincidencias básicas.

Estas normas de procedimiento para la Convención Constituyente desvirtúan la esencia del poder que la Constitución Nacional ha previsto para este cuerpo de excepción. Convocando a la Constituyente en estos términos, no estamos más que sometiendo a referéndum de los convencionales el texto del artículo 2º del proyecto de ley analizado. Por ello, rechazo, en su totalidad, el artículo 5º, que solicito sea eliminado del texto que se considerará.

Señor presidente: habiendo expresado mis profundas convicciones al respecto y cumplido por lo tanto mi cometido, lo saludo muy atentamente.

54

#### INSERCIÓN SOLICITADA POR LA SEÑORA DIPUTADA TOGNI DE VELV

**Opinión de la señora diputada acerca del proyecto de ley por el que se declara la necesidad de la reforma constitucional en relación al punto referido a la defensa de la competencia, del usuario y del consumidor**

Este punto de la defensa de la competencia, del usuario y del consumidor, responde a las exigencias planteadas por una extensión progresiva del universo de los bienes y servicios, que se viene produciendo en los tiempos actuales.

Después de un proceso en que asumió el rol de proveedor de servicios e incluso de productor industrial en algunos sectores estratégicos, el Estado se reformula actualmente a partir de sus funciones indelegables, tales como justicia, educación, salud, defensa, seguridad, etcétera, transfiriendo al polo privado el resto de las actividades.

Esta circunstancia lleva al Estado a perfeccionar los aspectos de planificación, control y regulación, para asegurar la calidad, modalidad, tarifas y demás requisitos que configuran una prestación justa y eficaz. Últimamente, en nuestro país se han constituido por ley y están en funcionamiento, entre otros, entes reguladores de gas, electricidad, comunicaciones, obras sanitarias, que encuadrados en sus respectivos marcos reguladores evidencian claramente esta nueva modalidad.

De acuerdo con esto, emerge la necesidad de resguardar a través del texto constitucional, el derecho a

la competencia, evitando los monopolios y los mercados cautivos, que producen paulatinamente un deterioro de bienes y servicios en términos de precios y de calidad, llevando a una progresiva ineficacia e inelasticidad de la oferta.

En suma, se están vulnerando las posibilidades del usuario y del consumidor, afectando su calidad de vida. En tal sentido, la defensa de la competencia aparece indisolublemente ligada a la defensa del usuario y del consumidor.

Recientemente este Honorable Congreso ha sancionado la ley 24.240 de defensa del consumidor, que incorpora normas de protección y defensa, que abarcan la información, la salud, las condiciones de oferta, las garantías, las acciones judiciales, las sanciones, los arbitrajes, las asociaciones de consumidores y otros aspectos esenciales de esta problemática.

La sanción referida refleja de algún modo una demanda evidente y generalizada de la sociedad que merece ser consagrada en el texto constitucional para inducir un perfeccionamiento futuro de la legislación en la materia.

Estas breves consideraciones apuntan a sostener el criterio sustentado en el marco de los acuerdos para la reforma de la Constitución Nacional recientemente suscritos, que prevén la incorporación de un nuevo artículo en el capítulo segundo de la primera parte de la Constitución Nacional, para introducir el tema en este proceso de reforma que se está llevando a cabo.

## INSERCIÓN SOLICITADA POR LA SEÑORA DIPUTADA RUBINI

**Opinión de la señora diputada acerca del proyecto de ley por el que se declara la necesidad de la reforma constitucional**

Señor presidente: quiero, simplemente, decir unas pocas palabras que brotan de lo más profundo de mi corazón.

Nosotros sabemos que hoy es uno de los días más trascendentes que estamos viviendo los legisladores en este honorable recinto, pero también sé que hoy es un día histórico para las mujeres que estamos ocupando nuestras bancas.

Por eso, hoy quiero ser, humildemente, el eco de miles y miles de mujeres diseminadas a lo largo y a lo ancho del país, a quienes hoy representamos.

Quiero agradecer a Dios esta oportunidad, a mi provincia, que me dio la posibilidad de ocupar esta banca, a todas las mujeres sin distinciones, pero, principalmente, quiero recordar a alguien en este histórico, en este honorable recinto, a una mujer, una mujer que, con su lucha, su perseverancia y su garra, hizo posible que hoy todas nosotras, sin distinción de banderías políticas, pudiéramos ocupar una banca; porque fue ella la que nos dio, a través de la ley del voto, la posibilidad de elegir y ser elegidas y poder así participar de los destinos del país, por eso nuestro agradecimiento y homenaje a Eva Perón.

Hoy podemos festejar todos los argentinos estos primeros diez años de democracia. Nosotros sabemos que esto no es propiedad de un partido político, sino patrimonio de todos los argentinos, como también sabemos que hemos adoptado la democracia como sistema de vida. Y, dentro de esa democracia, la búsqueda del acuerdo, del consenso para lograr, entre todos, nuestro destino de grandeza.

Yo estoy convencida de que los días más hermosos son los que vendrán y de que la Argentina, grande y próspera, la haremos entre todos. El abrazo de esos grandes líderes Balbín y Perón no fue en vano. Hemos entendido el mensaje. Y tanto lo hemos comprendido que hoy dos grandes políticos del momento también se unieron y acordaron, sabiendo que ningún interés personal o sectorial puede ser superior a los sagrados intereses de la Nación. Y digo esta tal vez reflexionando en voz alta, porque estamos tratando la reforma de la Constitución Nacional. Esta misma experiencia la viví hace pocos días en la provincia de Buenos Aires. Tuve, por esas cosas del destino, el privilegio de tratar la ley de la necesidad de la reforma de la Constitución de la provincia de Buenos Aires, y hoy también voy a compartir con ustedes esta experiencia, pero en el orden nacional. Tal vez esta reforma tenga su punto más conflictivo en el artículo de la reelección del presidente y es a este tema al que quiero referirme en este momento.

La polémica acerca de qué es más importante para los pueblos, si las instituciones en sí mismas o los hombres que las conducen es tan vieja casi como la humanidad misma. Pero en el caso concreto de nuestro régimen republicano histórico, lo cierto es que los períodos

de grandeza de la Argentina, aparecen asociados de modo indisoluble con la figura presidencial de sus grandes conductores, que han marcado con su propio apellido la era que les tocó vivir. De allí, entonces, que no estando en discusión la necesidad unánimemente sentida de adaptar a los nuevos tiempos, algunas de las instituciones constitucionales, la posibilidad entre ellas de permitir la reelección inmediata del presidente por la ciudadanía, aparece como lo más urgente e indispensable. Esa posibilidad asociada a la figura de Carlos Menem, no significa otra cosa que consagrar la más excelsa idea de la libertad, cual es la alternativa de elegir la opción que cada ciudadano en conciencia, estime mejor para sí y para el conjunto.

En la difícil época en que nos ha tocado vivir a todos, Menem representa la antítesis de la hegemonía y de la facción, resulta difícil recordar a lo largo de los últimos años, un gobierno que se haya entregado con más generosidad al servicio de los intereses de la patria, a la que sacó de su postración, al borde mismo de su desintegración física y espiritual, y la condujo y la conduce con mano segura a la situación de respeto y jerarquía, en el concierto de las naciones del continente y del mundo todo. De allí que, con la misma humildad con que asumió, planteó la necesidad de que el pueblo plebiscitase o no la alternativa de su posible continuidad. Casi de modo simultáneo un acto de grandeza del principal partido de la oposición, permite hoy que en este recinto los representantes del pueblo, votemos la necesidad de declarar la reforma constitucional, que no supone otra cosa que la admisión sin ambigüedades de que el pueblo decida en 1995, acerca de si conviene o no para los supremos intereses de la República, que continúe o se frustre esta epopeya histórica de cambio que tenemos el privilegio de vivir.

Como decía al principio, no significa esto la admisión llana del providencialismo en la persona de Menem. Significa, sin duda, que si la providencia nos depara para nuestro bien colectivo, la suerte de contar con un conductor que nos lleve a puerto seguro, no detengamos con actitudes ni vericuetos leguleyos ese proceso de ventura colectiva para nosotros y nuestros hijos, dando, por el contrario, al pueblo la más completa y absoluta libertad, en la elección de la alternativa que crea mejor para sus intereses mediatos e inmediatos. Y si bien en el mundo de las ideas y de las instituciones, Menem no aparece necesariamente como el inventor de las políticas cumplidas, no tengo dudas de que su mano segura y el carisma de su persona, que es la antítesis de la soberbia, lo transforman en el ejecutor indispensable de aquello que sostuvo nuestro fundador: "Mejor que decir es hacer y mejor que prometer es realizar". Por eso, señores presidente, desde mi banca e interpretando la voluntad de quienes me eligieron con su voto, he de sostener la necesidad indispensable de la reforma y la reelección para bien de la patria y de las generaciones actuales y venideras de los argentinos, sin miedos ni falsas hipocresías.

## INSERCIÓN SOLICITADA POR EL SEÑOR DIPUTADO BRACCHINI

Opinión del señor diputado acerca del proyecto de ley por el que se declara la necesidad de la reforma constitucional

A manera de introducción en este tan trascendente tema que lo toca debatir hoy a esta Cámara, sobre necesidad de la reforma de la Constitución, debo decir mi opinión. Siento necesidad de expresarla, atento a la naturaleza fundamental de este acto de valimiento muy profundo para todos los argentinos y, en tal concepto, he de desarrollar distintos aspectos que, a mi entender, hacen a la viabilidad de esta reforma constitucional.

Para comenzar he de manifestar que la necesidad de la reforma en nuestra querida Argentina la entiendo oportuna e ineludible luego de los procesos que le han tocado vivir a nuestra patria. Por empezar, la consolidación de la democracia que lleva precisamente diez años de vigencia en esta última etapa, está señalando un perfeccionamiento de nuestro sistema, de nuestra convivencia política y de formas de actuar, y por otro lado los cambios profundos que el Poder Ejecutivo nacional con su política ha ido instalando en la sociedad argentina, que dan significación y encuadramiento a esta necesidad de reforma. En este último tema, la Argentina vivió primero en la inestabilidad democrática —ahora disipada por acciones de nuestro pueblo— y por otra parte en la inestabilidad económica, que también ha finalizado en nuestro país, porque tenemos la circunstancia de poder ver una economía más fuerte y un país equilibrado en sus finanzas, luego de los cambios que en ese aspecto se han venido realizando después de la hiperinflación, para llegar a una inflación prácticamente nula, lo que también hace al contexto de las observaciones que, a mi entender, es menester objetivar para dar necesidad a esta reforma constitucional que se preconiza de la Carta Magna.

Las Constituciones en distintos países del mundo se han ido reformando y muchos de ellos lo han efectuado también cuando han avizorado un nuevo modelo, una nueva forma de actuación, o una nueva institucionalización. En consecuencia creemos oportuno que en nuestro país también se opere esa reforma, igual que lo han hecho muchas otras naciones del orbe, porque el momento es propicio.

Podemos observar en el mundo cómo se han efectuado reformas constitucionales en Francia, en Italia, en la República Federal Alemana, en Francia nuevamente en 1958, en Portugal, en España, y en Latinoamérica: en Guatemala, Nicaragua, Brasil, Colombia, y por último, Paraguay en 1992, mientras que en los Estados Unidos de América, las diferentes reformas se van introduciendo por el sistema de enmiendas, que ellos ya habían establecido en su Constitución.

Una Constitución por su naturaleza es el vértice superior de la pirámide jurídica, según el pensamiento de Kelsen, que ha ejemplificado así todo el andamiaje jurídico de un Estado. En ese vértice superior luce la norma máxima que comprende una Constitución que da forma y vigor a todo el sistema jurídico-político de

una nación, dando efectivamente valimiento a toda la organización misma. Es, en definitiva, un atributo fundacional el que luce en una Constitución en su origen, cuando se le da el encuadramiento jurídico-político a un Estado, pero cuando fundamentalmente se reforma también reaparece esa vocación fundacional, puesto que se modifican instituciones trascendentes o bien se toman en cuenta incorporaciones que la hora o las circunstancias hacen necesarias como una evolución constante de la vida política, social, cultural y económica de un pueblo.

El Movimiento Nacional Justicialista al cual pertenezco ha sido de vocación reformista en nuestra historia patria, y así hemos incorporado en el año 1949 durante el gobierno del general Perón, fundador de nuestro movimiento, la reforma constitucional de dicho año, reforma que, básicamente, estaba impregnada de toda esa etapa social que inauguró el justicialismo en el país con la incorporación de los distintos derechos que, por otra parte, eran también en el mundo en ese momento patrimonio de las naciones que estaban avanzando y actualizando sus legislaciones al respecto. Vocación del justicialismo, absolutamente democrática, operada por intermedio de una Convención Constituyente legítimamente elegida por el pueblo. Dicha reforma constitucional, que lamentablemente fue después, mediante la acción de un gobierno militar, derogada por decreto, contrariamente a las normas jurídicas elementales que hacen a la profundidad y a laraigambre de aquellos postulados. Ahora en 1993 nuevamente un gobierno justicialista toma en sus manos la decisión que creemos es la decisión mayoritaria del pueblo argentino, y también propone una reforma constitucional adecuada a esta etapa que nos toca vivir, a esta nueva Argentina que está realizándose, que es en consecuencia otra vez motivo de orgullo para los justicialistas para que podamos plasmar, con la colaboración de otros sectores políticos, normas actualizadas, aprobándose así la ley que determina la necesidad de la misma, para que una Convención, más tarde, concluya esta ponderable tarea en beneficio de la Nación y su pueblo.

Mucho se ha explicitado en nuestro país sobre el tema del consenso con relación a esta reforma. Al respecto personalmente tengo mi interpretación sobre lo que significa el consenso. Para mí es el reflejo de la realidad de un pueblo que acepta, recepta popularmente y en todos los estamentos de la sociedad, en forma mayoritaria, la necesidad de esa reforma constitucional. Entiendo que el tema del consenso es la opinión de la mayoría del pueblo argentino, que elige la reforma, la necesidad de cambiar las partes que fuera menester sustituir, transformar o renovar, mediante un consenso del pueblo más que un consenso de dirigentes. Interpreto que el consenso existe, ya que los distintos estamentos de la sociedad en forma mayoritaria se han ido expresando de una manera directa sobre la necesidad de inducir a la Argentina a la reforma de su Constitución.



Es así como se han escuchado voces dentro del sector empresarial, de los sectores obreros y de sectores políticos auspiciando la reforma. Entiendo también que el consenso ya existía antes de operarse el acuerdo político entre los dos partidos mayoritarios de nuestro país. Distintas expresiones y solicitudes daban la absoluta sensación de que era mayoritaria la voluntad reformista. Más aún, existían encuestas que lo estaban señalando como índices notorios de la aspiración de la sociedad argentina.

Luego de ello ha venido a producirse un hecho totalmente auspicioso y concordante de ese consenso popular que a manera de culminación constituye el acuerdo político entre los dos partidos mayoritarios, el Partido Justicialista y la Unión Cívica Radical, y quienes más desearon sumarse a ellos, aumentando así el grado de consenso popular que ya existía. Estas dos instituciones políticas mencionadas, que han rubricado sus respectivas vocaciones reformistas por intermedio de los presidentes de ambos partidos y la ratificación expresa de su Congreso y Convención Nacional respectivos, amplían notoriamente el marco de los organismos representativos, a través de las respectivas soberanías partidarias.

Entiendo que el grado de consenso que existe hoy en la sociedad argentina es el máximo y óptimo, porque aun quienes aparentemente se oponen en sus formas y expresiones a esta reforma constitucional, no se oponen en general a que exista una reforma constitucional o bien una actualización de nuestra Carta Magna. Así lo fuera de otra forma y manera, están también corroborando la necesidad de la reforma. De manera tal que al consenso popular mayoritario antedicho se suma el de los distintos estamentos de la sociedad expresados, el de los dos partidos mayoritarios indicados y el de otros partidos que también apoyan la reforma, con lo que se está estableciendo un nivel óptimo de consenso ampliamente mayoritario, lo que habilita óticamente a esta Cámara para proceder al dictado de la ley que preconice la necesidad de la reforma, sin dejar de atender a quienes aún se oponen, pero que no lo hacen en líneas generales a la necesidad del cambio, sino sobre aspectos puntuales de la misma.

Entiendo viable y plasmado en las distintas disposiciones que contiene el proyecto para la reforma constitucional que estamos tratando los distintos objetivos que se había propuesto el gobierno nacional y, por ende, aquellos que estamos actuando en el justicialismo. Así podría destacar que dentro de esos objetivos está el incremento de la participación política y social, que la entiendo procedente en esta nueva etapa que hemos encarado con resolución y fe en las instituciones del pueblo. También el perfeccionamiento de la función legislativa que fuera objeto de críticas de distintos sectores, que ahora se está en la tarea correctiva incluyéndola en la reforma, para dinamizar la acción del Congreso Nacional y hacerla más útil y adecuada a los altos intereses de la Nación y sus habitantes; entre los cuales se encuentran la extensión del período legislativo del 1º de marzo al 30 de noviembre de cada año y las demás funciones de mejor participación y contralor de los demás poderes del Estado, que por ende co-

rresponden al Congreso de la Nación, donde está representada la voluntad del pueblo argentino en su conjunto.

El afianzamiento de la administración de justicia constituye otro tema del cual se observaron cuestionamientos. Por ello, la nueva Constitución va a prever con soluciones adecuadas para afianzar el desenvolvimiento del Poder Judicial, de tremenda significación en los roles del Estado.

Otro tema trascendente es el restablecimiento del equilibrio federal, por la necesidad de perfeccionar nuestro federalismo y atender eficazmente a la nueva relación que se viene dando entre la Nación y las provincias, donde los acuerdos entre las mismas están significando un nuevo marco de desenvolvimiento de tales relaciones, lo que hemos presenciado en estos últimos años.

También está la incorporación de los nuevos derechos políticos y sociales que hacen a la necesidad de esta actual sociedad argentina, actualización que ya estamos viviendo, haciendo parangón que en el año 1949 fue la etapa de los derechos sociales y ahora estamos transitando en nuestra Nación y también en el mundo, una nueva clase de derechos que hacen fundamentalmente a los derechos del consumidor y a los nuevos derechos políticos que significan la participación del pueblo en las grandes determinaciones que debe tomar el Estado. Así se puede reglamentar la iniciativa popular, el plebiscito y el referéndum, que sería dable incorporarlos a nuestra Carta Magna. Todos los objetivos aquí anunciados están justificando con creces la modificación de nuestra Constitución, que deseamos implementar.

Estando expuestos los objetivos que comparto, es menester ahora abordar la necesidad de la reforma en cuanto a los distintos temas en general que la misma comprende. Ello lo he de hacer bajo distintos ítem, comenzando por la reforma de la estructura operativa de los poderes del Estado. Fundamentalmente hace que sea menester el acortamiento del mandato del presidente en el futuro; que de seis años en la actual Constitución debe llevarse a cuatro años, juntamente con la posibilidad de la reelección, que es otra de las figuras que no contiene nuestra actual Constitución Nacional. También el acortamiento del mandato de los senadores nacionales y la introducción de un tercer senador por provincia que corresponda a la minoría, quedando entonces dos por la mayoría y uno por la minoría en ese cuerpo legislativo.

Parece atinado el acortamiento del mandato presidencial a cuatro años, acordándose asimismo la reelección, que lógicamente el pueblo deberá decidir en cada oportunidad electoral, puesto que le da una oportunidad a ese mismo pueblo para aceptar o rechazar la gestión del presidente a los cuatro años de ejercicio del mismo. Significan dos medidas que notoriamente se complementan porque si bien cuatro años pueden ser exigüos para completar un temario nacional que pretenda desarrollar un gobierno, también puede ocurrir con la actual Constitución que seis años fueren largos cuando la circunstancia o desaciertos hayan hecho que el presidente dejara de contar con el beneplácito del pueblo. Ahora con esta reforma el pueblo tendrá ocasión de expedirse ca-

da cuatro años sobre la gestión presidencial y la opción del cambio presidencial, o bien por la renovación por una vez del mandato sobre quien la tarea hubiera resultado prctica y satisfactoria para los altos intereses de la Nación. Por ello insisto en la congruencia que ambas proposiciones contienen: el acortamiento del mandato con la posibilidad de la reelección, votada por el pueblo, único soberano.

En cuanto al tema de los senadores, nueve años de mandato constituye algo del pasado, puesto que es difícil sostener un consenso de vigencia política en todos los casos durante un período tan prolongado, en momentos en que el mundo y nuestra misma Argentina presenta situaciones cambiantes y la opinión pública va exigiendo nuevos y constantes requerimientos, a los que hay que saberse adecuar; por ello se encuentra atinada esta reducción del mandato en esta hora actual, en bien de la consideración del pueblo y de la elección directa de los senadores, significante de un notorio avance democrático del tema, por la participación popular que requiere. Se aludirán así los acuerdos dirigenciales que se producen en las respectivas Legislaturas provinciales para ir a recabar directamente la opinión del pueblo en cada una de las provincias.

Dentro de este tema de la estructura operativa de los poderes del Estado, también está la elección directa del presidente de la Nación, de los senadores nacionales y del intendente de la ciudad de Buenos Aires, lo cual tampoco requiere mucho detenimiento atento a las exposiciones ya efectuadas en el recinto y a la situación de que se opera un notorio perfeccionamiento de nuestra democracia, con la participación directa del pueblo, evitándose así los conciliábulos de colegios electorales que bien podrían llegar a menoscabar la sagrada voluntad de los ciudadanos. En el caso del presidente y vicepresidente puede requerir doble vuelta al no obtener el 45 por ciento de los votos.

El alargamiento del período de sesiones del Congreso de la Nación es medida atinada que pretende introducir este proyecto de ley de necesidad de la reforma. Constituye una rémora del pasado un período parlamentario estrecho, que de todas maneras fue subsidiado por el sistema de prórroga de las sesiones ordinarias o de convocatorias a sesiones extraordinarias. Esta nueva medida va a regularizar mejor las funciones del Congreso de la Nación, propiciándose así la reforma del artículo 55 de la Constitución Nacional.

Otro tema que hace a la estructura operativa de los poderes del Estado es el del procedimiento de aprobación de leyes en general en plenario y en particular en comisiones, y la compatibilización de las posiciones de las Cámaras por comisiones de enlace bicameral, excluyéndose la sanción ficta de proyectos legislativos. De esta manera se está auspiciando una mejor agilización de las funciones del Congreso en la elaboración y aprobación de las leyes que la Nación necesita.

Dentro del tratamiento de la estructura operativa incluyo por mi parte el tema de la facultad presidencial de dictar decretos de necesidad y urgencia, procedimientos para la agilización de trámites, discusión y sanción de leyes. Es el consabido tema de los decretos de necesidad y urgencia que han venido siendo efectuados en nuestro país, tanto en el actual gobierno

como en el anterior, principalmente. Todo esto hace a la necesidad de la reforma para que nuestra Constitución cuente con una normativa frente a las ocasiones en que se ve precisado el Poder Ejecutivo de dictar decretos que por su naturaleza, por el sentido de la necesidad y la urgencia es menester en una Nación, bajo circunstancias especiales. Realmente era menester que existiese una reglamentación y en este caso de raigambre constitucional, para que así tuviese toda la cobertura que dispone una Carta Magna, sobre este particular u otros similares.

Los mecanismos de los cuerpos colegiados, como lo son la Cámara de Diputados y el Senado de la Nación evidentemente a veces no pueden contemplar razones de necesidad y urgencia donde se requieren disposiciones de inmediata entrada en vigencia y de una acción realmente rápida y contundente para poder solventar una situación en beneficio de la Nación o de sus habitantes. De ahí la necesidad de reglamentar este tipo de legislación que ahora se propicia en el proyecto de reforma y la intervención que en el mismo corresponde al Poder Ejecutivo; en tal sentido, si bien se acepta la posibilidad del dictado de estos decretos por intermedio de dicho poder, se expresa que bajo pena de nulidad absoluta e insanable no podrá emitirse en disposiciones que regulen materia de legislación penal, tributaria, electoral o el régimen de los partidos políticos. Ello, habida cuenta de la significación especial que puede tener en cuanto a lo punitivo de las leyes penales y de la libertad de las personas; en lo tributario, por la preservación del derecho de propiedad, y en cuanto a lo electoral o al régimen de los partidos políticos, por ser las bases de nuestras instituciones democráticas, que indudablemente sólo pueden corresponder al ámbito del Congreso de la Nación.

Se admiten entonces los decretos de necesidad y urgencia cuando situaciones ocasionales así lo requirieran y el ejercicio de esas atribuciones deberá ser resuelto en acuerdo de ministros y ad referendum del jefe de gabinete. El jefe de gabinete dentro de los diez días de la sanción someterá la medida a consideración de una comisión bicameral permanente, cuya composición deberá respetar las proporciones de las minorías. Todo ello es para ser agregado al artículo 86, inciso 23, de nuestra actual Constitución Nacional. Entiendo que así se da satisfacción a una circunstancia que se ha venido produciendo ante la necesidad de legislar en forma rápida y contundente frente a graves problemas que en ocasiones debe enfrentar el Estado, sin demoras ni dilaciones que pudieran ocasionar males mayores.

Otro tema que abordo dentro de este esquema propuesto, que bien puede integrar la estructura operativa de los poderes del Estado, porque en su función así lo es, pero en razón de la circunstancia particular de la inclusión en nuestra legislación de un ministro jefe de gabinete, es que mereco hacerlo separadamente por la novedad que trae a nuestra legislación. Esto está incluido en el proyecto en examen dentro de la atenuación del sistema presidencialista. Pienso que de la forma como se pretende legislar con la creación de un jefe de gabinete de ministros que es nombrado y removido por el presidente de la Nación con respon-

sabilidad política ante el Congreso, que podrá también removerlo mediante un voto de censura, se está construyendo una institución que realmente está encuadrada dentro de una evolución permisible dentro de la naturaleza y la forma de ser de los argentinos y de las situaciones políticas que se han venido desarrollando. Evidentemente, entiendo que haber caído directamente en un sistema parlamentario no coincidiría con nuestras formas, hábitos, grados de convivencia interpartidaria, que se requieren para ello, dado el presidencialismo que se ha venido desarrollando en el país.

Seguramente que los acuerdos políticos que se vienen logrando entre los partidos mayoritarios van a constituir un punto de partida sobre el que se puede asentar la profundización de la innovación legislativa que en el tema se intenta ahora. Pero entiendo que un cambio vertiginoso podría producir circunstancias imprevisibles, por lo cual es adecuada la modificación, que no desvirtúa el sistema presidencialista sino que lo ratifica, pero dando ocasión a una forma más acertada, contemporánea y a un mejor contralor por el Congreso Nacional de las funciones del Ejecutivo. Se deberá poner en marcha para su éxito la mejor convivencia política, que en el futuro debe darse bajo el auspicio de este primer paso del acuerdo político logrado. Puede servir incluso ese jefe de gabinete para preservar la figura presidencial y abocarla a las funciones más trascendentes que el cargo exige, en beneficio de la Nación, sin perjuicio de todas las atribuciones que la misma reforma constitucional proyectada reconoce a favor del presidente de la Nación como autoridad máxima dentro de nuestro estilo de vida democrático.

La circunstancia de que el jefe de gabinete debe concurrir al Congreso de la Nación, alternativamente ante alguna de sus Cámaras, para informar sobre la marcha del gobierno, y la posibilidad de concurrir a las sesiones del Congreso y participar de sus debates, pero no votar y a la obligación de presentar una memoria detallada del estado de la Nación juntamente con los ministros y a los informes verbales que cada Cámara podría solicitarle, hacen a una mejor relación con el Poder Legislativo y fundamentalmente una mayor correlación para el funcionamiento de los poderes del Estado. Propiciase así la reforma del artículo 86 de la Constitución Nacional.

Dentro del esquema planteado corresponde ahora abordar en el proyecto de reforma el tema referido al contralor, y por ende a la tarea de la oposición en el asunto de la administración pública. En tal sentido es dable manifestar que el control externo del sector público nacional en sus aspectos patrimoniales, económicos, financieros y operativos es según la reforma que se propicia al artículo 45 de la Constitución Nacional resorte y atribución propia del Poder Legislativo. El examen y la opinión de este poder sobre el desempeño y aptitud de la administración pública está sustentados en los dictámenes de la Auditoría General de la Nación, organismo con autonomía funcional y dependencia técnica del Congreso de la Nación. Todo ello se propone con la incorporación del artículo nuevo en la segunda parte, sección cuarta de un nuevo capítulo. También prevé que la presidencia del organismo

de la Auditoría General de la Nación fuere reservada a persona propuesta por el principal partido de la oposición legislativa. Las funciones de este organismo de control en cuanto a la legalidad, gestión y auditoría de la actividad de la administración pública centralizada y descentralizada son funciones del organismo mencionado, que tendrá la pertinente autonomía funcional, dependencia del Congreso y se integrará de la manera que establezca la ley que al respecto se dicte para reglamentar su creación y funcionamiento. Encontramos entonces en el proyecto en análisis la creación de un organismo de contralor fundamentalmente por mediación del Congreso de la Nación y la integración incluso por la oposición legislativa, que están dando razón a un nuevo sistema congruente con la moderna legislación y con el rol que debe asumir la oposición dentro de los sistemas políticos imperantes en el mundo, incluyendo también según el proyecto la intervención en la aprobación o rechazo de las cuentas de percepción e inversión de los fondos públicos, para cerrar de tal manera exitosamente este cuadro de contralor que se propone para la nueva Constitución.

Dentro de este tema del contralor también incorporo el análisis del Consejo de la Magistratura, que se pretende legislar en la reforma y que deberá ser regulado por ley especial para la selección de los magistrados y la administración del Poder Judicial. Dentro de las prerrogativas de dicho consejo está la propuesta en duplas o ternas vinculadas para el nombramiento de los magistrados en tribunales inferiores. Ello se practicará por la incorporación de un nuevo artículo y por reforma al artículo 99 de la Constitución Nacional. Para la designación de los magistrados federales se determina el siguiente sistema: los jueces de la Corte Suprema de Justicia serán designados por el presidente de la Nación con acuerdo del Senado y los demás jueces serán designados por el presidente de la Nación bajo propuesta vinculante del Consejo de la Magistratura y también con acuerdo del Senado.

Existe también un capítulo referente a la renovación de los magistrados federales, que es congruente con lo expuesto precedentemente, en la reforma en análisis.

Con relación al ministerio público indicado como órgano extrapoder en el proyecto de reforma, lo pongo de manifiesto dentro del tema del contralor que estoy desarrollando, toda vez que la discusión en la Argentina sobre la dependencia del ministerio público va desde quienes lo proponen bajo el Poder Judicial o bien en otros casos del Poder Ejecutivo y de aquellos que pretenden emanarlo del Poder Legislativo. Encontramos atinada la propuesta de reforma para la Convención Constituyente que pretende para el ministerio público una posición de extrapoder, que va a traer una característica de desenvolvimiento más autónomo y acertado, como solución a la polémica existente sobre el particular, tema que se habilita así para la resolución definitiva por la Convención Constituyente. Personalmente apoyo la idea de extrapoder relatada así como me adheriría al proyecto legislativo existente al respecto, actualmente en trámite en esta Cámara, por entender que constituye la definición correcta que ayudará a una mejor y más propicia administración de justicia en el país.

En cuanto al tema de la intervención federal, se ocupa asimismo el proyecto, ratificando la facultad del Congreso Nacional al respecto y en caso de receso del mismo, puede decretarla el Poder Ejecutivo conforme lo establece la Constitución actual, con la innovación ahora de la inmediata convocatoria al Congreso para el tratamiento de dicha medida efectuándole así un agregado al artículo 67 de la Constitución Nacional. Resultan en consecuencia afirmadas las funciones del Congreso Nacional al respecto; organismo que por su composición está originado en los legisladores de cada provincia de eminente relación con el tema de la intervención y fortalecimiento de la línea direccional de la preservación del federalismo, que impregna esta reforma constitucional.

Entre otras consideraciones que la reforma indica sobre el fortalecimiento del federalismo está la distribución de competencias entre la Nación y las provincias respecto a la prestación de servicios en materia de gastos y recursos; la creación de regiones para el desarrollo económico y social; la posibilidad de realizar por las provincias gestiones internacionales en tanto no afecten las facultades que al respecto correspondan al gobierno federal y no fueren incompatibles con la política exterior sin importar celebración de tratados que revistan ese carácter, preconizándose así reformas a los artículos 67, 107 y 108 de la actual Constitución. Efectivamente es bueno destacar que todo ello coincide con la relación que últimamente se ha venido dando entre el gobierno nacional y las provincias, dentro del contexto de distintos acuerdos celebrados, que son de conocimiento general de la opinión pública, constitutivos de los diferentes pactos federales que se han celebrado, con temáticas también diferenciales según los temas abordados en los mismos. Si bien la Constitución ya establecía el régimen federal, se ha atendido conforme a la moderna concepción darle mayor efectividad al sistema, a la vez que actualizarlo a la luz de los crecientes acuerdos entre la Nación y las provincias, temas que quedan habilitados para el tratamiento de la Convención Constituyente.

El tema de la autonomía municipal y las circunstancias de la avanzada que el municipalismo está llevando a cabo no sólo en el país sino fundamentalmente en el mundo, hace también a que el proyecto lo deje propuesto para la Convención Constituyente, conforme se entiende que la evolución y el rol del municipio moderno debe alcanzar facultades para poder implementar las medidas que denoten soluciones a los distintos problemas que padecen las poblaciones asentadas en los mismos.

La posibilidad de la incorporación de la iniciativa y de la consulta popular como mecanismos de la democracia semidirecta, que prevé también el proyecto de reforma para su tratamiento por la Convención Constituyente, por no encontrarse legislado en el actual texto, por lo cual se ha hecho utilización últimamente por un sistema no vinculante, pero que lógicamente podría asumir esa característica acordándole migaambre constitucional, para que el pueblo pueda ser consultado en los temas sobre grandes decisiones nacionales que pueda tener que tomar un gobierno, que constituye insistentemente un fortalecimiento de la democracia.

También podemos contemplar en otro capítulo la incorporación de temas para ser abordados por la Constituyente, que hacen a la actualización, que es menester, que en el mundo se están desarrollando y asimismo en nuestro país. Estos temas son de profunda preocupación para la humanidad, como el de la preservación del medio ambiente, que queda habilitado para su incorporación al capítulo segundo de la Constitución Nacional, por su especial significación para la vida del hombre puesto que ha venido ocurriendo la degradación del medio ambiente, de los recursos naturales y de la acción devastadora que el hombre mismo ha llevado a cabo en distintas ocasiones de la vida de nuestro planeta. La Argentina ha sido precursora en el tema por la creación de una secretaría específica bajo dependencia directa de la Presidencia de la Nación.

El Código Ambiental y la preservación de los recursos naturales también en trámite en esta Cámara, indican la necesidad de la norma constitucional que mejor habilite la reglamentación de un tema de tanta convergencia. La corriente mundial por su parte tiene claras expresiones internacionales de preocupación sobre el tema tales como el "Llamado de los Cien para salvar al mundo", desde las Naciones Unidas; el Tratado de Tlatelolco para el control nuclear; la Conferencia de Río de Janeiro sobre el medio ambiente y otras, que es del caso tener en cuenta, para incluir en nuestro texto constitucional garantías necesarias para la preservación del medio ambiente y de la vida de la humanidad.

Hoy paso ahora al tema de la defensa de la competencia, del usuario y del consumidor del cual se preconiza la incorporación de un nuevo artículo a la Constitución Nacional en el capítulo segundo de la primera parte de la misma, que son circunstancias que hacen primigeniamente a esta actualización. La década del 40 cuando se realizó la reforma de nuestra Constitución Nacional, precisamente en el año 1949, fue la del auge de los derechos sociales. Hoy existe otra clase de derechos sociales, porque por la magnitud de las personas que comprenden, por la cantidad de distintas clases sociales que involucra, merecen un acogimiento constitucional para brindar un amparo necesario. El tema de la competencia está involucrado en relación directa con el usuario y el consumidor, pero es en definitiva este último el que requiere de un tutelaje especial en esta moderna sociedad, que se ha ido caracterizando por la proliferación de contratos de adhesión que han quebrado la bilateralidad de las convenciones por parte de quienes pueden imponer su voluntad en las transacciones masivas del consumo o bien el manejo de la penetración publicitaria para inducir al consumo. En esta Cámara de Diputados ya se han auspiciado proyectos que tratan estos temas, pero es menester otorgar rango constitucional al asunto por la importancia que en la sociedad actual tienen estos temas de la competencia y el consumidor puesto que en definitiva son problemas reales, masivos que el mundo y nuestro país están asumiendo. Es por ello que —reitero— atribuyo al tema el carácter de verdaderos derechos sociales de moderna concepción, que requieren amparo constitucional y del marco normativo máximo para que las leyes reglamentarias de tales derechos puedan legislar con mejor

perspectiva sobre las relaciones entre los consumidores, los productores, los distribuidores y comerciantes y fundamentalmente sobre aquellos que detentan un poder económico hegemónico sobre bienes y servicios destinados a la vida humana. La indefensión de los consumidores hace a la necesidad de ese tutelaje frente a las circunstancias de la actual vida del hombre y su familia, de los elementos vitales para la supervivencia y de los sistemas que con sentido de lucro pueden llegar a lesionar las reglas de la legítima competencia, como los derechos de consumidores frente a la penetra-

ción de mercados y de tácticas para lograrlas. Hoy el derecho al consumo es parte del derecho a la vida misma.

Doy por terminado así el análisis de las modificaciones que pretenden introducirse a nuestra Carta Magna, aclarando que existen otras que ya fueron también abordadas por distintos legisladores y haciendo expresión manifiesta de voluntad de adelantar mi voto afirmativo a favor de este proyecto de necesidad de la reforma, por entenderlo altamente significativo y conveniente al interés nacional y a nuestro propio pueblo.

57

### INSERCIÓN SOLICITADA POR EL SEÑOR DIPUTADO GAZIA

**Opinión del señor diputado acerca del proyecto de ley por el que se declara la necesidad de la reforma constitucional**

Señor presidente:

Está comprobado que el desarrollo económico de una nación es sumamente importante para alcanzar mejores estándares de bienestar en sus habitantes. Pero, lograr un desarrollo económico desequilibrado en los distintos sectores de la población y/o en las distintas regiones no es algo que al Estado le interesa. Además, alcanzar índices importantes de desarrollo de cualquier forma, es decir, sin importar los medios utilizados, puede configurarse una sociedad que produzca profundas tensiones internas. Por ello, es conveniente que la máxima ley de nuestro país, la Constitución, contemple algunas pautas que indiquen sobre qué base es primordial que se asiente el desarrollo. En este sentido adquieren importancia las distintas teorías, formas o procedimientos para dar prioridad al desarrollo.

Nuestra manera de sentir y de pensar tiene coincidencia con los valores que promueve el cooperativismo. Por lo tanto, los objetivos que esa teoría quiere alcanzar deberíamos tenerlos en cuenta. En nuestro país es importante el grado de desarrollo que tienen las cooperativas en sus distintas formas, llevando bienestar y equidad distributiva a los rincones más apartados; allí donde el capital privado no tenía un mercado atractivo o donde el sector público no pudo o no se tendió a invertir.

El cooperativismo es, ante todo, un movimiento económico basado en la educación que busca el desarrollo, pero que no lo hará por cualquier medio sino a través de la cooperación entre las personas. Se crean así mejores relaciones humanas dentro del campo económico; campo en el que el exceso de competencia hace que se transforme la conducta de las personas hacia un individualismo exagerado.

La base de sustentación de la teoría del cooperativismo ha sido el esfuerzo propio y la ayuda mutua. Esa ayuda está traducida en ayuda hacia adentro de

la organización cooperativa, en donde los socios son iguales, independientemente del capital que han aportado, y también ayuda hacia afuera, hacia la comunidad. En ese aspecto son innumerables los ejemplos de ayuda comunitaria que han dado las cooperativas y otras instituciones que también aplican la misma metodología de cooperación como las mutuales, las asociaciones y otras entidades similares.

Habría que introducir en la Constitución la promoción del cooperativismo, incluyéndola en los artículos que hagan referencia a los aspectos económicos. De esa manera se hace inequívoca la vocación preferencial de desarrollo económico de forma cooperativa (sin excluir otras metodologías), para lo cual, previamente, la población debería haber tenido oportunidad de conocer y aprender los valores cooperativos. Es decir, haberlos asumido a través de la educación cooperativa.

Así, si las personas asumen, por ejemplo, que la distribución de los excedentes de las operaciones empresarias se pueden efectuar en proporción al esfuerzo realizado y al trabajo que han hecho, estarán valorando la importancia que tienen las personas. Damos por supuesto que, a su vez, se valorará al capital que se necesita; reconociendo, además, el carácter privado del mismo. Por lo tanto, es posible, en el cooperativismo, hablar de la "humanización del capital".

En definitiva, tenemos que promover estructuras económicas que alcancen sus objetivos de forma eficiente; es decir, que sean verdaderamente competentes en sus funciones, sin que por ello promuevan la competitividad por la competitividad misma.

Las cooperativas son entidades económicas que pueden alcanzar la misma eficiencia que el resto de las empresas; pero, además, promueven mejores valores éticos de aplicación dentro del campo económico.

Todo esto no sólo es necesario fomentarlo sino tener la garantía que así será por mucho tiempo.

Por todo ello es que se desea que en la próxima reforma constitucional, se promueva al cooperativismo, como una forma eficiente y justa de buscar el desarrollo económico de la Nación Argentina.

## INSERCIÓN SOLICITADA POR EL SEÑOR DIPUTADO MENEM

**Opinión del señor diputado acerca del proyecto de ley por el que se declara la necesidad de la reforma constitucional**

Dentro del espectro informativo de la República, el tema de la reforma de la Constitución Nacional ocupa un lugar de manifiesta trascendencia en la sociedad, ya sea desde la óptica técnico-jurídica propia del sistema reformador como sea de la angustia socio-política, con el cúmulo de implicancias que este tema suscita.

Pero lo que, sin duda, escapa a todo interés especulativo es la casi total coincidencia de la necesidad de efectuar la reforma. Salvo alguna aislada excepción, el consenso es unánime en el sentido reformista; y ello se explica porque, sin lugar a dudas, la Ley de Leyes ya no resulta adecuada ni acorde con el modelo de país que se pergeña. No escapa al criterio de nadie que este país ya no es el país de hace tres años atrás; convengamos sin entrar en análisis virulentos que es un país mejor, es un país distinto, con rumbo diferente, con otras estructuras con diferentes proyecciones..., es una visión de una serie de posibilidades y propuestas para un país distinto insertado en un mundo que también resulta diferente.

En consecuencia, esa concepción modernista, revolucionaria, completamente antagónica a aquella Argentina del proteccionismo estatal, de la burocracia, de las fronteras cerradas, exige reglas básicas acordes, sistemas legales permanentes y seguros, donde la solución fluya clara y no por el tortuoso camino del fórceps interpretativo tan cambiante y voluble, que resulte inadecuado.

La seguridad internacional de los países se logra no sólo con estabilidad económica. Es menester, además, un sistema legal que otorgue confiabilidad y solidez al sistema.

Nuestra Nación ha transitado ya el duro camino que la llevará a la estabilidad económica; falta ahora definir con pautas claras las normas legales que consolidarán el sistema; y ello se logrará mediante la reforma de la Constitución Nacional, pues la definición y el encauzamiento económico de la Nación deben descansar en un programa legal claro, práctico y flexible. Ese programa no es otra cosa que la Constitución, fiel reflejo de lo que la ciudadanía de la República quiere como mandamiento de la conducta de la política.

Reformar la Carta Fundamental no implica sancionar otra. Reformar es volver a dar forma (re-forma), es adecuar, adaptar, sin olvidar que en la génesis misma de nuestra idiosincrasia como pueblo hay una esencia, un espíritu. En resumen, es lo que somos, para y en relación a nosotros; es lo que pretendemos ser para y en relación a los ciudadanos del mundo.

¿Qué será motivo de reforma? Serán los puntos que el Congreso considere menester adaptar, es lo que algún constitucionalista ha dado en llamar la parte dinámica, práctica de la Carta; lo dogmático (cuestión de principio o de fe) no será motivo de reforma.

En este tópico es dable referirse a que los puntos (no necesariamente artículos) de la Constitución, sujetos a reforma, ya han sido debidamente consensuados, lo que implica establecer un marco o límite a la reforma. Ello no significa que la reforma ya haya sido realizada; por el contrario, se señalan los temas sin indicar en qué sentido actuará la reforma; por ejemplo, se prolongarán las deliberaciones del Congreso, pero ello no implica que sesionarán once u ocho, o diez meses de los doce del año.

En consecuencia, de lo expresado, resulta harto necesaria la adecuación de un sistema normativo a la realidad que vive la República. Esa innegable falta de correspondencia de lo que se ha dado en llamar la Constitución formal y la material lleva a la "desconstitucionalización"; es decir, al abandono de los preceptos normados en la Carta, por otros que si bien no están contenidos en ella, se asemejan y dan solución al problema. Este fenómeno se produce, luego de un proceso de desajustes y conlleva a soportar crisis más o menos profundas que debiliten al sistema político. En verdad los cambios operados en la República han producido un desacomodamiento de la realidad en relación al sistema normativo fundamental; en consecuencia, la exigencia reformadora resulta insoslayable.

No caben dudas de que la Constitución Nacional además de un instrumento para garantizar la libertad individual es un pacto de convivencia de los diversos sectores que integran la sociedad (Miguel A. Ekmekdjian, *Manual de la Constitución Argentina*, edición 1991); por definición, entonces, contiene las reglas de juego básicas conforme a las cuales resulta posible el desarrollo de la convivencia, por lo que para poder variar estas condiciones es necesario obtener el consenso, si no unánime, al menos mayoritario que permita su reforma. Tal es el caso que nos ocupa.

Por lo general la posibilidad o técnica de reforma es un procedimiento especial, contenido en la propia Carta, generalmente agravado con el principio de rigidez propio de las normas constitucionales.

De allí que resultan básicamente imprescindibles a los fines de la reforma, y entre otros elementos, el consenso mayoritario y activar el procedimiento que la misma Constitución posee en su artículo 30.

Por eso se ha llegado a ese consenso necesario, ha llegado porque la grandeza de la dirigencia de los dos partidos mayoritarios de la República ha entendido que la política no se agota en la mera confrontación de ideas, plataformas y proyectos. Para que la política haga grande a la República es necesario que aun en el disenso, puesto que las unanimidades no sirven porque es preferible el desorden de las democracias antes que la paz y el silencio de las dictaduras, se llegue a los grandes acuerdos que es el medio más propicio para las grandes coincidencias que posibiliten el entendimiento entre todos los argentinos.

Por eso se ha llegado a determinar la necesidad de reformar mediante un acuerdo previo al acto formal del

Congreso, es el llamado Pacto de Olivos; convergencia política que es una muestra cabal del alto grado de conducta democrática entre las dos fuerzas políticas mayoritarias de la República. Si bien el Pacto de Olivos no puede asimilarse por su naturaleza a los denominados "pactos preexistentes" a que hace referencia el Preámbulo de nuestra Constitución, conforma una acabada muestra de civismo y respeto político, donde las fuerzas mayoritarias han conciliado los grandes temas de la reforma de manera clara y contundente.

Queda por delante la labor a quienes tengan el sagrado deber de doblar una hoja más a la historia de nuestra patria en el afán de darle, que no es más que darnos, las armas legales necesarias para emprender con seguridad y esperanza este nuevo camino.

Quiera Dios que el interés del hombre no prime por sobre el interés de la sociedad, que el poderoso no someta al débil, que el rico no lo haga con el pobre; queremos no sólo una Argentina grande sino, y sobre todo, una Argentina feliz.

59

### INSERCIÓN SOLICITADA POR EL SEÑOR DIPUTADO ACENOLAZA

#### Opinión del señor diputado acerca del proyecto de ley por el que se declara la necesidad de la reforma constitucional

Fueron abundantes los argumentos que se han aportado para fundamentar la necesidad de la reforma constitucional. A ellos quiero agregar nuevos elementos que sirven para consolidar la idea de que una modificación como la que se propone será de beneficio general para todos los argentinos.

Ingreso a este debate para fundamentar tres facetas que deben ser necesariamente tenidas en cuenta por los convencionales constituyentes cuando se produzca el debate reformador. Dos de ellas deberán tener cabida en las ampliaciones al artículo 67 y la restante en el artículo 87.

Particularmente me refiero a la incorporación de elementos que promuevan: a) la preservación del medio ambiente; b) la facultad para crear institutos que faciliten la integración regional y los convenios internacionales y c) la modificación de la estructura ministerial facultando, entre otras, la creación de un Ministerio de Ciencia y Técnica.

A todos estos temas me habré de referir a continuación:

#### 1. *Dar entidad constitucional a la preservación del medio ambiente.*

Es bien conocido el hecho de que nuestra actual Constitución no explicita el marco legal que prevea mecanismos y acciones de preservación del medio ambiente. Ello es comprensible si se tiene en cuenta que la Argentina y el mundo del siglo XIX se desarrollaban en un marco muy diferente al actual.

Para entonces nuestro país tenía un "desierto" al norte y otro al sur. Los grandes bosques o las extensas estepas de gramíneas aún no eran los temas que inquietaban a nuestros prohombres. Las acciones de deforestación de las tierras o la roturación de los suelos, efectos de la ansiedad de progreso, no atendían con visión prospectiva a la prevención ecologista. Entonces dicha palabra carecía de sentido, diría, aún no estaba acuñada. Mucho menos eran previsibles los graves riesgos de la contaminación radiactiva o nuclear.

La amplitud misma del concepto de ambiente ha cambiado de dimensión desde el momento de la incorporación al mismo del enfoque humano y social.

Entonces, en este aspecto, nada tenemos que reclamar a los Constituyentes del 53. Sus propuestas y preocupaciones no eran todas las que hoy nos preocupan. Estaba la necesidad de ocupar el territorio y hacerlo producir para que de esta manera pudiéramos asegurar nuestro crecimiento. Entonces nada mejor que propiciar la inmigración, traer hombres, voltear los montes, roturar los campos y asentar industrias en el Litoral.

Así, como un signo de progreso, se fueron agotando los bosques de quebracho del Chaco, los algarrotales de la región árida, y residuos de todo tipo se volcaron en áreas pobladas y despobladas. Todo se hizo con tanto frenesí que podía pensarse que la tierra no era nuestra.

Este desenfreno produjo riquezas efímeras. Empresas florecientes dejaron campos devastados. Provincias que, como Santiago del Estero, tuvieron auge mientras el bosque valía dinero. Luego, al desaparecer los quebrachales, volvieron a sumirse en la pobreza y marginalidad.

Así las cosas llegamos a nuestros días con un país seriamente afectado por la erosión, los recursos naturales renovables en situación crítica tanto por la superexplotación como por la contaminación.

Por ello celebro que en esta ley de declaración de la necesidad de la reforma constitucional el tema de la protección del medio ambiente tenga un lugar destacado de debate.

Próximamente tendrá lugar en nuestra capital una importante reunión internacional para debatir el tema de la defensa del medio ambiente bajo el lema "Cuidar a la Tierra y sus habitantes". Será la segunda reunión convocada por la Conferencia de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente y el Desarrollo.

Este tipo de reuniones han tenido el acierto de ir modificando el pensamiento internacional, en todo lo que se refiere al desarrollo y a la protección del medio ambiente como condición necesaria para que éstos se produzcan.

Naturalmente estos afanes buscan respaldar no sólo la propuesta de mejora de la calidad de vida de los habitantes del planeta sino de su supervivencia y para ello es necesario dar los marcos institucionales adecuados. Básicamente esto se sostiene en el concepto de desarrollo sustentable —desarrollo económico con equilibrio ambiental y justicia distributiva—, es decir que las actuales generaciones puedan satisfacer sus necesidades sin poner en peligro la subsistencia de las futuras.



La actividad económica del hombre, a partir del uso irracional de los recursos naturales, ha traído aparejado un grave deterioro del medio ambiente, cuyos efectos más notorios son la pobreza y la merma en la calidad de vida de la población; tanto es así que un estudio realizado por el Banco Mundial ha determinado que, de mantenerse las tendencias actuales de productividad, de incremento de la población y, en igual grado, la degradación del medio ambiente, para el año 2030 decenas de millones de personas morirán al año en el planeta.

Si hacemos un somero análisis sobre lo ocurrido en nuestro país desde el momento que la actividad industrial toma incremento veremos que las cifras son más que preocupantes.

Esta actividad, como en gran parte del mundo, no es fruto de una planificación planteada por el Estado, sino más bien de una serie de coyunturas históricas y de las políticas económicas resultantes.

Se sostiene que luego de la crisis mundial de los años 30 se sientan los fundamentos de lo que habría de ser el proceso de industrialización. Esta crisis, que afecta de gran manera al sector agropecuario, ofrece la promoción industrial como alternativa para evitar la desocupación. Promoción que obviamente se multiplica durante y después de la Segunda Guerra Mundial y que con características variadas llega a nuestros días.

Este proceso industrial creció bajo el concepto de "sustitución de importaciones" que se orientaba con exclusividad al mercado interno, para lo que era necesario disponer de un régimen de aranceles suficientemente altos, subsidios, promociones y una elevada intervención del Estado.

Esta situación, que por otra parte era lógica en un mundo en el que la guerra había alcanzado repercusión mundial, permitió que en nuestro país desde los años 30 a los 70, florecieran industrias estatales y privadas que se veían beneficiadas por este esquema.

Lamentablemente la burocratización e ineficiencia del sistema no permitió que al menos exista una planificación concordante con tanto proteccionismo.

El desarrollo industrial fundamentalmente se hizo en áreas geográficas restringidas tales como el área metropolitana de Buenos Aires y su proyección hacia el Gran Rosario, en Córdoba y en menor escala en las distintas capitales provinciales.

Si bien el impacto económico que produjeron estas radicaciones es innegable, también es innegable el que causaron sobre la calidad de vida y el medio ambiente.

El asentamiento industrial entre Buenos Aires, Rosario y Córdoba genera el 63 % de la producción nacional. Obviamente la diversificación y el incremento de producción de la industria da lugar a la generación de residuos, muchos de los cuales son nocivos para la población.

Este hecho posiblemente no fue nunca evaluado con la profundidad necesaria. El río de la Plata viene a constituir un gran embudo donde van a parar la mayor parte de los desechos, lo que da lugar a una contaminación de magnitud no evaluada suficientemente.

En este "cinturón" están radicadas la gran mayoría de las industrias que generan contaminación, entre las que debe señalarse:

— *Industrias procesadoras de metales básicos*: metales pesados (zinc, mercurio, arsénico, cobre, etcétera), amoníacos, cianuro, fenoles, sulfuros, gases y sulfuros hidrogenados, etcétera.

— *Industrias de pulpa y de papel*: materia orgánica, fenoles, dioxinas, residuos decolorantes, sulfuros.

— *Industria textil*: ácidos, compuestos de azufre, metales pesados, hidrocarburos, detergentes.

— *Industria del cuero*: sulfuros, hidrosulfatos, cromo, carbonatos de amonio, microorganismos patógenos, pigmentos, materia orgánica.

— *Industria alimentaria*: materia orgánica, compuestos nitrogenados y sódicos, microorganismos patógenos, ácidos orgánicos.

— *Refinerías e industrias petroquímicas*: plomo, mercurio, cobalto, hidrocarburos aromáticos y semisólidos, detergentes, aceites, partículas atmosféricas, etcétera.

— *Industria química*: es una de las mayores contaminantes, tanto con elementos solubles como insolubles y orgánicos.

— *Industria del alcohol y azúcar*: da lugar a residuos orgánicos (cachaza), sales de potasio, sodio, azufre, cloro y partículas atmosféricas.

El conjunto de contaminantes arriba mencionados se distribuyen, en su mayoría, por los efluentes líquidos. Como ya he dicho, en nuestro caso en un alto porcentaje termina en el río de la Plata.

Hay otras actividades sectoriales de gran importancia económica y de incidencia decisiva en la calidad del medio, como son la actividad minera, la producción de energía, el transporte, el turismo, las concentraciones urbanas, la pobreza.

Esta visión nos pone en alerta sobre la dimensión de los problemas que debemos afrontar, y darles solución a partir de una estrategia que conjunge el desarrollo, la tecnología aplicada a una mejor calidad de vida, la responsabilidad de las empresas y del Estado en un rol subsidiario, y que promueva la iniciativa de los particulares en defensa del hábitat. Se trata de asumir un compromiso conjunto para mantener el crecimiento sin quebrar los procesos y el equilibrio natural.

Por otro lado, es esencial advertir que la propuesta de sustentabilidad del desarrollo ya no puede restringirse a los límites territoriales de la Nación, sino que requiere un esfuerzo coordinado de toda la comunidad internacional, para lo cual deben dejarse expeditos los caminos legales.

Estos deben atender a cuestiones tales como las planteadas por Argentina como recomendaciones a la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo, entre otros:

— Establecer mecanismos de cooperación para desalentar la radicación de tecnologías ambientales sucias en los países pobres.

— Que las potencias con arsenal nuclear realicen los mayores esfuerzos por mantener la paz, derivando fondos de gastos militares a la restauración y compensa-

ción de las modificaciones negativas de las condiciones ambientales del planeta.

—Resguardarnos sobre las consecuencias de políticas económicas de los países industrializados como por ejemplo la aplicación de subsidios agrícolas, que inciden indirectamente en la degradación ambiental.

No deben quedar excluidos de consideración legal temas como los contenidos en la Plataforma de Tlatelolco sobre Medio Ambiente y Desarrollo (7-3-91):

—Protección de la atmósfera y cambio climático.

—Biodiversidad y biotecnología.

—Protección y ordenación de recursos terrestres.

—Bosques.

—Degradación de suelos (acidificación, erosión y salinización).

—Protección y manejo de océanos, mares y zonas costeras.

—Protección de la calidad y suministro de agua dulce.

—Erradicación de la pobreza en los asentamientos humanos.

—Desarrollo urbano y medio ambiente.

—Gestión ambiental de desechos, especialmente desechos tóxicos o peligrosos.

Como se advertirá, en estas recomendaciones no deja de considerarse al medio antrópico como parte definida y con características propias, a la que debe prestarse especial atención.

Sería importante atender a las recomendaciones de la Comisión Nacional de Política Ambiental a la Conferencia sobre Medio Ambiente y Desarrollo de las Naciones Unidas, en el sentido que se considere la incorporación, en el marco de los derechos y garantías de los ciudadanos, del derecho a vivir en un medio ambiente adecuado, y en el marco de las competencias de los poderes nacionales, el de dictar la normativa básica en la materia.

## 2. *Facilitar la creación de instituciones que promuevan la integración regional y los convenios internacionales.*

La tendencia a la globalización de las instituciones que hoy existen en el mundo ha modificado sustancialmente el planteo que nos brinda la Constitución vigente.

Dicha globalización, fruto de una sustancial mejora de las comunicaciones y del manejo de la información, ha creado nuevas reglas de juego de todo el mundo.

Si hiciéramos un recuento de los pasos que en algo más de 130 años ocurrieron en el mundo, veríamos cómo los marcos institucionales han cambiado radicalmente. Hoy las Naciones Unidas constituyen una organización internacional que con sus permanentes debates de alguna manera regula la actividad del mundo. No podemos menos que recordar a la UNESCO como el foro de la ciencia, la educación y la cultura, la OIT como el ente regulador de las relaciones entre el capital y el trabajo, el GATT como la conferencia que establece las normas que rigen las relaciones comerciales entre los países, la FAO la producción de los alimentos.

La cada vez más intensa relación entre los diferentes países obliga a fijar pautas de convivencia cada vez más ajustadas. Estas pautas dan lugar a convenciones y pactos cuyos textos ayudan a una mejor comprensión entre los pueblos. Ejemplo de ellos son los derechos proclamados en la Carta de las Naciones Unidas o los

que sostiene, entre otros, el Pacto de San José de Costa Rica.

Tampoco podemos desconocer los marcos regionales que hoy existen en el mundo, sean ellos la Comunidad Europea, el NAFTA, o nuestro Mercosur, ni los problemas institucionales que traen aparejados.

La complejidad de un proceso de integración como el que nos involucra, requiere un marco jurídico adecuado que lo contenga, para que las decisiones políticas y económicas no se vean obstaculizadas en su concreción.

Estamos ante el desafío de la creación de nuevas instituciones, que tendrán algunos elementos conocidos, pero también otros enteramente nuevos y que requerirán una gran creatividad y visión de futuro para concretarlos en esa nueva realidad que significa la integración.

La experiencia que nos ofrece el proceso que desde hace más de 40 años viene desarrollando la Comunidad Económica Europea, nos advierte sobre la posible existencia de un régimen jurídico especial, el derecho comunitario, que por sus características afecta en lo esencial la competencia de los órganos estatales.

En el derecho internacional público clásico, las vinculaciones se establecen entre los Estados, en cambio en el derecho comunitario se establecen potestades en forma directa sobre los ciudadanos de los Estados miembros. Ello comporta la existencia de un orden supranacional, que no está previsto en la Constitución hoy vigente y que por sus especiales características debe ser analizado cuidadosamente.

El Tratado de Asunción establece la estructura orgánica para el período de transición, concentrando las funciones ejecutivas, legislativas y judiciales en órganos creados para permitir una rápida y eficaz respuesta a las contingencias, pero también prevé que debe crearse una estructura institucional definitiva.

En el cómo de esta estructura está la más delicada problemática, que hasta el momento ninguna asociación comunitaria lo ha resuelto plenamente, que es la vinculada al concepto clásico de soberanía del Estado, y que nos exige una reformulación creativa a fin de dotarnos de los instrumentos necesarios para consolidar este nuevo tipo de vinculación de cara al futuro.

## 3. *Dar el marco necesario para la creación del Ministerio de Ciencia y Tecnología*

No podemos dejar de lado el hecho de que la ciencia y la tecnología han modificado en el mundo todo lo referente al campo agrícola. Recordemos la aseveración de Malthus cuando en el siglo pasado sostenía los límites en los que se encontraba el planeta para sostener una población en crecimiento geométrico, mientras que los alimentos lo hacían a un ritmo absolutamente menor.

Esto que en el siglo pasado parecía una verdad absoluta, matemática, quedó totalmente fuera de óptica a medida que los hombres hacían ciencia y producían tecnologías. La inteligencia humana aplicada en conjunto para resolver estas cuestiones dio un vuelco fundamental en estos conceptos.

Se menciona que entre los años 1950 y 1990 prácticamente la tierra productiva afectada a sembradíos regulares estaba en sus límites de extensión geográfica y en consecuencia no creció. Pero en el mismo lapso la ciencia

cia y la tecnología aplicadas a este rubro hicieron crecer el rendimiento de 1,1 toneladas a 2,3 toneladas por hectárea. Hacia principios de la década del 60 la producción mundial de granos rondaba los 800 millones de toneladas, mientras que en los 90 ya superó los 1.700 millones, o sea que sin aumentar la tierra cultivable se multiplicó el rendimiento sólo con aplicación de tecnologías que mejoraron rendimientos con eficacia y eficiencia.

Cuando el general Perón estructura el mensaje político contenido en su *Modelo Argentino* en 1974 no deja de apreciar la importancia que este tema tiene. Al referirse a las bases institucionales y conducción del campo científico-tecnológico nos decía que: "la indispensable organización en este ámbito debe contar con un ente con máximo nivel de decisión, tal vez un Ministerio de Ciencia y Tecnología como central de conducción del sistema, y así como una total unidad de inteligencia y de control nacional, que oriente y regule la oferta y la demanda de conocimientos científico-tecnológicos con cabal especificidad, y sirva como fuente de información especializada".

"Considero que en nuestro país la administración superior de la ciencia y la tecnología debe hacerse efectiva en el nivel gubernamental, incorporando para ello los mecanismos de participación que correspondan".

El desarrollo científico y tecnológico debe ser nuestra permanente preocupación para obtener el creci-

miento que nos permita ubicarnos adecuadamente en el concierto internacional; debemos tener siempre presente que el conocimiento es la llave del poder y por ello compiten los países más desarrollados.

Las posibilidades que la ciencia y la tecnología abren a la humanidad son tales que pueden corregir los propios errores, cometidos en el afán de crecer cuando se consideraban los recursos inagotables. Hoy somos conscientes que debemos tratar a la naturaleza con mayor cuidado y a nosotros mismos con todo el respeto que la dignidad humana exige, y en ello la contribución de la ciencia y la técnica son inestimables. Por lo tanto, la creación del ministerio como ente diseñador de políticas insertas en un proyecto nacional resulta altamente conveniente.

No deben ser ajenos a esta reforma los aportes de la bioética como ciencia de aplicación esencial en resguardo de las posibilidades destructivas de la ciencia y la tecnología. Esta ciencia debe servir de base fundamental de una legislación que regule el campo científico y tecnológico.

Señor presidente: es mi intención que los temas aquí expuestos en forma general, sirvan para introducir al análisis (en el marco de la reforma constitucional) de la trascendencia que estos tres aspectos tienen para el conjunto de la sociedad argentina y las relaciones internacionales de nuestro país.

60

### INSERCIÓN SOLICITADA POR EL SEÑOR DIPUTADO BRANDA

#### Opinión del señor diputado acerca del proyecto de ley por el que se declara la necesidad de la reforma constitucional

En las distintas exposiciones que se hicieron con anterioridad, aludiendo a la historia institucional de nuestra tierra, se la refería a fechas como 1810, 1813, 1819 o 1853.

Yo no quiero iniciar mi exposición en esos años, ni siquiera en la época de la conquista, sólo 500 años atrás. Quiero remontarme a miles de años cuando este país ya estaba habitado por pueblos de distintas etnias, con sus culturas singulares y sus propias lenguas.

Este hecho, si bien reconocido en el artículo 67, inciso 15 de la actual Constitución, trae aparejado una discriminación y una contradicción en sí mismo; y con todo su cuerpo y espíritu.

Por ello, la necesidad de su reforma. Aplando y expreso mi satisfacción por lo hoy vamos a votar: el reconocimiento de la existencia de los pueblos aborígenes como tales; y, en consecuencia, junto a los derechos que les corresponden, la reivindicación de la Argentina grande, de la Nación pluriétnica y pluricultural.

Entre los derechos que les corresponden, y con definición concreta, se encuentra el de educar a sus hijos en la lengua materna y en su propia cultura.

En este sentido, normas de distinta jerarquía, Constituciones provinciales inclusive —como las de Salta, Chubut y Formosa— contienen estos derechos.

Mantener la antigua redacción del inciso 15 del artículo 67 implica mantener una normativa sutilmente racista.

Es necesario un reconocimiento especial a los pueblos indígenas a quienes se les ha mutilado, inclusive, su conciencia colectiva.

Es cierto que algunos citaron a Mitre y a Sarmiento y otros no. Pero también es cierto que nadie habló de los antiguos moradores de estas tierras: los aborígenes. Sólo uno lo hizo al decir que "nada sabe de los indios y que no entendía la propuesta". Como si por ignorarlos no existieran.

Por eso, esto es un reconocimiento; porque fueron hacedores de nuestra primera historia, constructores de ciudades, patriotas del norte y del sur. Porque llegaron a Malvinas y murieron por ellas, como miles de aborígenes que murieron en estas tierras y por estas tierras.

Son acreedores con derecho a ello. Por ser pueblos originarios de este suelo aborígen.

Esta es la deuda pendiente.

Las distintas reformas constitucionales llevadas a cabo en nuestro país, han obedecido en mayor o menor medida a necesidades de adaptación de la Ley Fundamental a las transformaciones sociopolíticas operadas en el país. Además de aquellas referidas concretamente al ejercicio del poder político, como las de 1860 o 1866; y así han reconocido e incorporado a sus textos, otorgándole rango constitucional, a derechos indiscutibles que

hasta el momento de su incorporación sólo existían en forma dispersa en leyes ordinarias de menor rango. Esto es lo que pretendemos corregir hoy, respecto de este tema.

Un viejo general en sus años jóvenes, cuando fue presidente de los argentinos, les otorgó la ciudadanía, permitió que se enrolen, que realizaran el servicio militar, que pudieran votar y ser votados. Fueron iguales ante la ley pero no les era reconocido el igual derecho a ser considerados diferentes, a mantenerse en sus creencias, a defender la naturaleza de la vivencia de su propia cultura y a la posesión de un idioma ancestral que formara parte de la educación que se les impartía.

Por esto mi satisfacción. Porque esta reforma excede la reelección, o la duración de algunos mandatos o las

facultades de los Poderes Ejecutivo y Legislativo. Se consagran con rango constitucional los derechos de los pueblos aborígenes. Y no es otra cosa que el reconocimiento de hechos que señalan el divorcio de la verdad legal y de la verdad real.

Soy representante de una de las nuevas provincias que va a tener por primera vez la posibilidad de participar de una Convención Constituyente, que si bien es reformadora, no deja de poseer ese poder originario que hará que nos sitúemos en pie de igualdad con nuestras hermanas provincias más viejas.

Es un hecho histórico excepcional. Vamos a lograr que en este país, que nació para ser libre y que fue libertario, se siga en esa ruta, manteniendo premisas fundamentales al consagrar derechos que me hacen sentir con especial intensidad el gozo de ser argentino.