



BIBLIOGRAFIA

Notas de libros. Revista de revistas
En Revista de Derecho parlamentario N° 4

La **Revista de Derecho Parlamentario** es una publicación de la Dirección de información Parlamentaria, cuyo objetivo principal es servir de apoyo a la actividad legislativa mediante la divulgación de una variada gama de temas de índole estrictamente parlamentaria vinculados con la organización y el procedimiento parlamentarios, así como también de los referidos a la técnica legislativa, tanto del ámbito nacional o provincial como del extranjero.

AL LECTOR

La publicación o reproducción total o parcial del contenido de este artículo será permitida sólo en el caso de que se cite a la Dirección de Información Parlamentaria del Congreso de la Nación y, en su caso, a los autores de los artículos y notas firmadas.

En las mismas condiciones se permite la utilización de la información aquí incorporada en trabajos de índole académica (libros, tesis, folletos, artículos, conferencias, etcétera).

**(c) Dirección de Información Parlamentaria del Congreso de la Nación
Febrero de 1993**

**Av. Rivadavia 1864 (2° piso)
BuenosAires.Argentina:dip@hcdn.gov.ar**

NOTAS DE LIBROS - REVISTA DE REVISTAS.

LOS DECRETOS DE NECESIDAD Y URGENCIA: DERECHO COMPARADO Y DERECHO ARGENTINO, por *Néstor Pedro Sagüés* (Revista Jurídica Argentina "La Ley", 1985-E, pág. 798)

"La necesidad de adoptar medidas urgentes y extremas a los fines de mantener la vigencia de las instituciones" fue la razón sostenida por el Poder Ejecutivo para dictar el decreto 1.096/85 ubicable dentro de aquellos que la doctrina llama "decretos de necesidad y urgencia".

El autor intenta llegar a la esencia jurídica de estas normas y se vale de enfoques extraídos del derecho comparado para "despejar" la cuestión de decreto ley como monopolio del régimen de facto. Asimismo, hace la diferencia entre los decretos *contra legem* infractores de una ley de Congreso de aquellos que bajo el envoltorio de "decreto" constituyen una simple ley.

Respecto de la constitucionalidad de estos decretos, ello dependerá de la adopción o no de las prescripciones constitucionales que las prevean y en los casos de silencio constitucional, el profesor Sagüés señala varias soluciones aportadas por el derecho comparado.

Al analizar la doctrina del "estado de necesidad", se resalta su carácter gravísimo y excepcional pudiendo, en algunos casos, coincidir o no con "la razón de Estado".

En relación a las pautas que establecen la necesidad y urgencia de estos decretos, este estudio puntualiza los criterios emitidos por reconocidos autores nacionales reafirmando con Bielsa la condición de su remisión al Poder Legislativo para su ratificación: lo que no sucedió estrictamente con el decreto 1.096/85 el cual fue objeto, simplemente, de una comunicación.

En lo que se refiere a los efectos de la derogación de estos decretos, según la constitución italiana (art. 77) pierden eficacia, "desde el principio". Sin embargo, en nuestro país, algunos autores sostienen que los efectos de la derogación de un decreto de necesidad y urgencia se extienden hacia el futuro. Agrega Sagüés la importancia que tiene establecer los fundamentos sobre los que se basa la derogación del Parla-

mento, ya que si sostiene que no hubo necesidad y urgencia habría un vicio de origen.

Ahora bien, si hay disconformidad sobre el fondo del asunto resuelto por el Poder Ejecutivo, los efectos serán entonces para el futuro.

En relación al control que ejerce el poder judicial el autor sostiene que la polémica surge al juzgar la oportunidad del decreto ley aunque en definitiva lo que se debe determinar es el presupuesto de juridicidad y validez del decreto ley que legitime a un poder invadir la esfera del otro.

Finalmente, el Dr. Sagiés apela al criterio restrictivo de la judicatura para apreciar la procedencia de estos decretos dejando la posibilidad de su recepción expresa en una futura reforma constitucional.

María Isabel Pérez Torres.

LA IMPORTANCIA DEL CONGRESO DE LA NACION EN EL SISTEMA CONSTITUCIONAL ARGENTINO, por Susana Albanese (Revista Jurídica Argentina "La Ley", 1986-B, pág. 800).

La autora se remonta a los antecedentes históricos nacionales desde 1810 hasta 1820 para reafirmar la idea rectora de la organización federal como una fórmula de unión provincial.

De esta forma, a través del análisis de la reseña histórico-jurídica a partir del 1er. Reglamento dictado por la Junta Grande, este comentario va mostrando la génesis del actual art. 67 inc. 14 de la Constitución Nacional, así como también la importancia de las autonomías provinciales y la reunión de un Congreso Nacional que encontrase la manera que debía regirlas.

Recordemos que luego de declarada la Independencia, el Congreso se traslada a Buenos Aires y se dicta la Constitución de 1819, respecto de la cual dice Ravignani "... fue estéril por su índole demasiado centralista", que la colocaba "al margen de la vida del país; al no respetar los localismos dio pábulo a la guerra civil y al no presentir las instituciones provinciales, precipitó su crisis".

De esta forma, este comentario resalta la importancia de las facultades provinciales delegadas al Congreso en virtud del poder originario que ellas revistieron en la formación del Estado federal argentino.

Finalmente, y frente a futuras reformas constitucionales, la autora advierte la importancia de aprehender en toda su extensión las fuentes que dieron origen a los artículos que especialmente se refieren a las atribuciones del Congreso.

María Isabel Pérez Torres.

DERECHO, SISTEMA Y REALIDAD, por *Ricardo A. Guibourg*.
Editorial Astrea, Buenos Aires 1986

En este breve ensayo, el autor, partiendo de una concepción más amplia del concepto de "teoría", generalmente utilizada con una restringida acepción de hipótesis, avanza a considerar a ésta como un conjunto o sistema de hipótesis y definiciones que sirve de marco a la observación de la realidad, a su clasificación y a la formulación de leyes o de postulados menores acerca de sus regulaciones.

A partir de su desarrollo, y teniendo en cuenta la larga discusión entre el positivismo y el iusnaturalismo respecto de la conveniencia de una teoría que permita valorar conductas humanas como justas o injustas, inclinado conforme su trayectoria a la primera de estas escuelas plantea diferencias en las teorías positivistas que oscilan entre el formalismo y el realismo, intentando dar respuesta a dos interrogantes: la identificación del derecho y el comportamiento de la sociedad respecto de las normas.

Aquí Guibourg tiende a demostrar estas dificultades; no sólo la imposibilidad, en su criterio, de aplicación de la teoría Trialista del Derecho, como que la exclusión del aspecto valorativo no termina de resolver la dificultad entre hecho y norma.

En su opinión, el derecho puede analizarse como un medio para la motivación de conductas (visión fáctica) o como un medio para la interpretación de las conductas (visión formal). Para el autor cada uno de estos enfoques requiere una teoría distinta desechando la posibilidad de un concepto único.

Su soporte filosófico tiene raíz en Kelsen, pasando revista posteriormente a Hart, Ross y finalmente a Olivecrona.

Miguel E. López.

LA EFICIENCIA CONGRESIONAL Y LAS COMISIONES LEGISLATIVAS, por *Ricardo Haro* ("El Derecho", 1987, tomo 120, página 971)

Dentro de la temática congresional, entiende Haro, las comisiones legislativas constituyen un tópico crucial, pues allí se juega cada día la eficacia del Congreso en el contexto del régimen institucional. Las comisiones deben ser entendidas como verdaderos "talleres de trabajo" o "gabinetes de estudio". Las sesiones plenarias se reservan para el debate excepcional, de leyes de particular importancia, o para las interpelaciones ministeriales.

El autor pasa revista a los diversos fundamentos que justifican la existencia de las comisiones, citando razones de participación e integración de los legisladores, de especialización y de eficiencia.

Haro reflexiona acerca de la conveniencia de desarrollar la apertura de las comisiones legislativas a la realidad social, lo cual implica la recepción de aportes e inquietudes de la opinión pública en general, y en especial de las personas, grupos e instituciones vinculados al tema que en cada caso se considere. En tal sentido, propone una modificación en los respectivos Reglamentos de las Cámaras a fin de consagrar normativamente esta práctica.

Por otra parte, el autor propugna el perfeccionamiento de la asistencia técnico-científica que requiere el adecuado desempeño de las comisiones. Enuncia las razones que justifican la necesidad de asesoramiento autónomo para el órgano legislativo; y se refiere a la actividad de la Dirección de Información Parlamentaria y de la Biblioteca del Congreso.

Además, Haro propugna la creación, en cada Cámara, de sendas oficinas de Asesoramiento Técnico Legislativo a fin de satisfacer los requerimientos de asistencia técnica para la preparación, estructuración y redacción de proyectos. En este punto, corresponde aclarar que funciona, en la actualidad, el Departamento de Asistencia Técnico Legislativa, dependiente de la Dirección de Información Parlamentaria de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación. Dicha repartición, cuyos servicios se ofrecen, indistintamente, a ambas Cámaras, cumple con la misión de realizar los estudios que se soliciten o programen y de prestar el asesoramiento profesional especializado para la redacción de normas jurídicas y de proyectos legislativos o parlamentarios.

Cabe destacar que el autor sugiere la conveniencia de implementar una reestructuración más amplia del Congreso, a fin de incrementar su funcionalidad, tomando como modelo la realizada en 1946 en el Congreso de los Estados Unidos de América.

Abel E. Catz.

LA LEY COMO PROYECTO Y COMO RELIQUIA, por *Horacio Daniel Rosatti* ("El Derecho", 1987, tomo 121, página 935)

Rosatti expresa su preocupación por el hecho de que el complejo proceso de creación legislativa no se vea reflejado, en toda su dimensión, en su producto final: la ley escrita. Por ello, sugiere la implementación de

mecanismos que promuevan una mayor difusión de estos aspectos “ocultos” (al menos para la opinión pública común) del proceso legislativo.

El autor sostiene, en esta breve nota doctrinaria, que el “acto legislativo” —parlamentario y extraparlamentario—, es un acto complejo mientras que la “ley formal” —con su exteriorización escrita—, es un acto simple que no expresa los múltiples matices de su génesis, es una “síntesis” o “reliquia”.

Nos ofrece algunas alternativas valiosas para superar esa brecha, tales como: la televisación de las sesiones, la identificación de las disidencias en la instancia de publicación de la ley en el Boletín Oficial y la revitalización de la figura del “cronista parlamentario”.

Miriam T. Aragón.

LA DELEGACION DE FUNCIONES LEGISLATIVAS (Contribución para un estudio de los llamados reglamentos delegados), por *Alberto B. Bianchi* (“El Derecho”, 1987, tomo 122, página 97)

La distribución de competencias entre los poderes públicos establecida en la Constitución, ha sufrido, con el correr del tiempo, alteraciones tanto de hecho como de derecho. El acrecentamiento de funciones y facultades del Presidente de la República, se ha manifestado, entre otras formas, en la delegación de funciones legislativas en el Poder Ejecutivo. Bianchi pasa revista a las diversas posturas doctrinarias que la cuestión de la validez de tal fenómeno ha generado.

El articulista busca precisar el concepto de la delegación, y se ocupa de los fundamentos de la misma, tanto desde el punto de vista normativo, cuanto desde la óptica de su conveniencia y oportunidad.

Más adelante, Bianchi se refiere a la distinción entre reglamentos delegados y ejecutivos. Asimismo, reseña la jurisprudencia producida en nuestro país y en los Estados Unidos acerca de la temática referida.

También el autor se detiene en la consideración de los sujetos y de las clases de la delegación, y en el caso de la subdelegación. Párrafo aparte merece el supuesto de la delegación aplicada a la expropiación.

Finalmente, Bianchi se pronuncia por la validez de la delegación de facultades legislativas, siempre que se reúnan determinados y precisos requisitos que enumera. Destaca, asimismo, las razones de orden fáctico, que conducen a la conveniencia de la aplicación de esta discutida figura jurídica.

Abel E. Catz.

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD Y CONTROL DE POLÍTICA LEGISLATIVA, por *Antonio Boggiano* ("El Derecho", 1987, tomo 122, página 291)

En este artículo, el autor comenta un fallo de la Sala G. de la Cámara Civil de la Capital Federal, en el que dicho tribunal señala que no pueden los jueces —so pretexto de ejercer el control de constitucionalidad— examinar la conveniencia o acierto del criterio adoptado por el legislador en áreas de su exclusiva competencia. En este caso se controvertía la constitucionalidad del art. 64 de la ley 2393, en cuanto impedía la disolución del vínculo matrimonial. (Situación anterior, claró está, a la sanción de la ley 23.515).

Boggiano subraya la importancia de distinguir entre el control razonable de constitucionalidad —atribución indiscutible de los jueces— y el control de política legislativa que se efectúa con la apariencia de control de constitucionalidad, que resulta impertinente en nuestro sistema jurídico.

Abel E. Catz.

LA NUEVA CONSTITUCION DE LA RIOJA Y LAS BANCAS PARLAMENTARIAS, por *Antonio Castagno* ("El Derecho", 1987, tomo 124, página 673)

El art. 76 de la Constitución de la Provincia de la Rioja, según el nuevo texto establecido en 1986, consagra la pertenencia partidaria de las bancas legislativas; facultando a cada partido a determinar si la forma en que es ejercido el mandato de sus legisladores responde al programa o doctrina utilizado para su elección. En caso de incumplimiento, podrá el partido iniciar acción ante el Tribunal Electoral de la Provincia a fin de obtener la sustitución por el suplente respectivo.

Castagno recuerda las polémicas que se han suscitado con referencia a la controvertida cuestión de la pertenencia de las bancas parlamentarias. El autor toma partido a favor de la tesis que reconoce la titularidad partidaria de las mismas, reconociendo la importancia que en la realidad sociopolítica actual adquieren los partidos, y destacando el papel fundamental que los mismos juegan en el acceso de los candidatos a los órganos legislativos. Señala que, en general, el ciudadano sigue más al partido a través de la plataforma electoral que a la figura o al nombre del candidato. Destaca —asimismo— la problemática que se plantea cuando éste se alza contra la disciplina partidaria o se enfrenta a los principios programáticos de la agrupación política que lo incluyó en su lista.

Sin embargo, Castagno critica la norma precitada de la Constitución riojana, en tanto la correlaciona con el artículo 92 del mismo cuerpo nor-

mativo. Este último, una norma similar al art. 58 de la Constitución Nacional, otorga al órgano legislativo provincial la facultad de excluir de su seno a cualquiera de sus miembros por inhabilidad física, psíquica, moral o legal sobreviniente a su incorporación.

El articulista entiende que —conjugando ambas normas— resulta que el legislador se encuentra sometido a dos jueces distintos, según los casos, que pueden examinar su conducta y sancionarlo con la pérdida de la banca. En efecto, pueden hacerlo tanto el Tribunal Electoral por incumplimiento en el ejercicio del mandato, cuanto la Cámara por cualquiera de las inhabilidades descriptas en el art. 92, siendo especialmente significativo el caso de la inhabilidad “moral”. Esta situación, afirma Castagno, podría ser observada con referencia al principio constitucional del juez natural.

Como norma alternativa, el autor plantea la posibilidad de que se dispusiera que la Cámara, en tanto que único juez de la conducta de sus miembros, actuara tanto en los casos previstos en el art. 92 cuanto en el supuesto del art. 76. El órgano legislativo sería, entonces, el que consideraría el pedido de exclusión de un diputado formulado por el partido agraviado por la grave inconducta partidaria invocada.

Abel E. Catz.

INCONSTITUCIONALIDAD POR OMISION DE LOS PODERES LEGISLATIVO Y EJECUTIVO. SU CONTROL JUDICIAL, por *Néstor P. Sagüés* (“El Derecho”, 1987, tomo 124, página 950)

La inconstitucionalidad por omisión de los poderes públicos configura una cuestión poco explorada por la doctrina. Sagüés, si bien reconoce la existencia de diversos tipos de inconstitucionalidad por omisión centra su análisis en el más significativo de aquéllos: el referido al incumplimiento, por parte del Poder Legislativo, de las previsiones incluidas en las cláusulas programáticas de la Constitución.

El autor se ocupa de la clasificación de las normas constitucionales conforme sean programáticas u operativas, y distingue los diversos tipos de disposiciones programáticas. Algunas enuncian metas y propósitos realizables en un futuro lejano; otras se refieren a objetivos de mediano plazo, y algunas a metas viables a corto término.

El articulista analiza, asimismo, la eficacia de las normas programáticas en los planos sociológico y normativo. En relación al primero de dichos planos, explica las razones que conspiran contra el éxito de las normas aludidas. Algunas provienen del propio constituyente, y otras de la mentalidad jurídica reinante en una comunidad determinada.

En lo que hace al plano normativo, Sagüés reseña el espectro existente de posiciones referidas a la eficacia de las normas constitucionales programáticas.

Más adelante, el autor destaca la tendencia imperante de acentuar la influencia de las cláusulas constitucionales programáticas; y cita a diversos autores —Bidart Campos, Piña, Spota— los cuales, con diversos matices, coinciden en la viabilidad del control judicial de inconstitucionalidad por omisión, para el caso de mora legislativa en la reglamentación de las cláusulas programáticas de la norma fundamental.

Sagüés entiende que cuadra distinguir —dentro del conjunto de normas constitucionales programáticas— entre aquellas que resultan de cumplimiento absolutamente discrecional para el legislador ordinario y las de cumplimiento obligatorio.

Cuando la cláusula constitucional es de cumplimiento obligatorio, el legislador se halla obligado por la previsión constitucional, aunque cuenta con mayor o menor libertad de acción jurídica, según las situaciones. El articulista se pronuncia por la pertinencia del control judicial en este caso, bien que diferenciando, a su vez, dos especies.

En ocasiones, el constituyente enuncia una cláusula programática imperativa indicando la necesidad de una ley regulatoria de su ejercicio; pero, por su naturaleza, la garantía constitucional puede efectivizarse, de modo sencillo, aun sin dicha ley. El juez de la causa podría disponer la aplicación de la norma programática (para el caso, transformada en operativa) fijando su alcance en el caso concreto.

La cuestión resulta mucho más compleja cuando la naturaleza de la disposición veda su sencilla aplicación por parte del juez de la causa. Se trata de aquellos casos en que, inexcusablemente, se requiere la sanción legislativa. Como señala Sagüés, el juez puede intimar al Parlamento a producir la norma requerida, pero ello no es suficiente, si dicha intimación es incumplida.

El autor formula diversas consideraciones acerca del camino a adoptar ante semejantes situaciones, esencialmente vinculado al cambio de mentalidad que postula para el legislador constituyente; a fin de reemplazar la "Constitución-promesa" por la norma constitucional cumplible. Como solución relativa para casos concretos, postula Sagüés, los afectados podrán reclamar judicialmente al Estado por los daños y perjuicios resultantes de su renuencia a cumplir la norma programática.

El articulista se ocupa también de las omisiones inconstitucionales del Poder Ejecutivo. Si bien no es frecuente que la Constitución encomiende a este poder la concreción de cláusulas programáticas, puede ocurrir que el Ejecutivo omita reglamentar una ley dictada por el Parlamento.

Con referencia a esta problemática, Sagüés cita posturas contradictorias en la jurisprudencia argentina.

La doctrina de la inconstitucionalidad por omisión —concluye Sagüés— tiende a afirmar los principios de supremacía constitucional y de control judicial de constitucionalidad. Ello no impide señalar los riesgos y costos, jurídicos y políticos, que tal doctrina acarrea. El más significativo de los mismos, radica en la posibilidad del desborde judicial, y la eventual invasión de competencias propias del Poder Ejecutivo o del Parlamento.

Finalmente, el autor analiza las vías procesales del control, señalando que, a tal efecto, habrá que remitirse a los trámites previstos en la legislación adjetiva; resultando pertinente la acción de amparo toda vez que se reúnan los requisitos de excepción que tal procedimiento exige.

Abel E. Catz.

EL ANALISIS LINGÜÍSTICO DEL CODIGO CIVIL EN LA ENSEÑANZA DE LA REDACCION LEGISLATIVA, por *Javier Clavell Borrás* (Revista Jurídica Argentina "La Ley", tomo 1987-B, página 908)

Para el doctor Clavell Borrás, en materia legislativa, existe la necesidad de entrenar al lector o al redactor en el "lenguaje eficaz", diferente del coloquial y del literario. Ello implica necesariamente aprender a razonar los textos para expresarlos luego en forma clara, coherente y enfática.

Señala los defectos de redacción que constituyen las manifestaciones típicas del lenguaje no eficaz: palabras repetidas o sinónimas, palabras superfluas o redundantes, verbos inadecuados o endebles, locuciones en lugar de palabras, giros innecesariamente complicados, oraciones mal enlazadas.

Elige como campo de experimentación para el análisis lingüístico al Código Civil y da ejemplos de algunos de sus artículos que facilitan acabadamente su exposición. Asimismo, analiza la estructura de la frase como unidad expresiva y afirma que debe cimentarse en la correcta y precisa elección del sujeto y del verbo y en la cuidadosa colocación de sus complementos.

El artículo, en tanto prolijo análisis ejemplificativo de la redacción jurídica, puede ser considerado como una invalorable reflexión introductoria para modernizar el lenguaje legislativo en general.

Miriam T. Aragón.

PRESIDENTES, CONGRESOS Y LEYES DE PRESUPUESTO, por N. Guillermo Molinelli (Revista Jurídica Argentina "La Ley", 1988-E, página 1190)

La relación entre el Poder Ejecutivo y el Congreso, apreciada a partir de la sanción de las leyes de presupuesto y la aprobación de las respectivas cuentas de inversión, constituyen la materia objeto de reflexión por parte del articulista. Reflexión que se inserta dentro del campo más vasto del control del poder y del efectivo control parlamentario de la hacienda pública, en virtud de la atribución que compete al Congreso Nacional para "Fijar anualmente el presupuesto de gastos de administración de la Nación y aprobar o desechar la cuenta de inversión" (artículo 67 inc. 7 de la Constitución).

A partir de una breve, pero elocuente, síntesis histórica, pone de manifiesto la desventajosa situación en que se encuentra el Congreso para cumplir con la norma constitucional y ejercer efectivamente el control que le corresponde.

Encontramos que en virtud de diferentes leyes el Congreso ha tenido cada vez menos plazo para considerar el presupuesto. Por el decreto Ley 23.354/56, conocido como Ley de Contabilidad, se establece la vigencia automática del presupuesto del año anterior, ante la falta de sanción del correspondiente al ejercicio en curso. También destaca que casi nunca los presidentes han cumplido con los plazos de presentación ante el Poder Legislativo.

Con respecto a la cuenta de inversión encontramos que el Poder Ejecutivo ha cumplido con su obligación, aunque con demoras importantes (por ejemplo, la cuenta de 1957 fue enviada recién en 1961); por su parte el Congreso ha demostrado a criterio del autor, una actitud "errática" en la consideración de las cuentas.

En suma, este trabajo pone de relieve la pérdida de poder por el Congreso en la materia, y plantea el interrogante de si está preparado o dispuesto a recuperarlo. Por último cabe hacer una aclaración respecto del apellido de uno de los autores que menciona el articulista, al que quizás por error tipográfico se cita como Da Grosso, N.C., siendo el correcto el de Dagrossa, N.C.

Gustavo H. Marcos.

LA RETRIBUCION ("DIETAS" O "INDEMNIZACIONES") DE LOS REPRESENTANTES DEL PUEBLO, por Alfredo L. Durante. ("El Derecho", 1988, 125, página 316)

La sentencia de la Suprema Corte de Justicia de la Provincia de Buenos Aires, del 30 de septiembre de 1986, que rechazó la demanda de

un ex concejal, quien, a los efectos jubilatorios pretendía el reconocimiento de servicios durante el desempeño de su mandato, constituye el punto de partida para que el autor analice la cuestión del reconocimiento del derecho a una retribución económica para los concejales y legisladores.

La etimología y concepto de la palabra "dieta" ya hace referencia a una retribución o indemnización para mandatarios y funcionarios, por el tiempo durante el cual estaban obligados a descuidar sus negocios particulares. A través de un sintético repaso de los antecedentes constitucionales nacionales y extranjeros, se resalta el reconocimiento del derecho de los legisladores a ser compensados por sus servicios. En igual sentido se ha pronunciado la doctrina nacional que cita el articulista.

Con respecto al caso específico de los concejales, pone de relieve que las constituciones provinciales dan diferentes respuestas al problema; distinguiendo, principalmente, entre las que únicamente sentaron el principio de considerar a las funciones municipales como "carga pública", sin pronunciarse sobre el tema en cuestión. Así es el caso de las constituciones de Buenos Aires de 1873, 1889 y la vigente de 1934. Otras, en cambio, son inequívocas en el sentido de reconocer el derecho de los concejales a una retribución monetaria; es el caso de la Constitución de Mendoza de 1916.

Finalmente, el autor se declara partidario del derecho de los concejales a una retribución mensual, y sugiere que en una futura reforma constitucional se consagre expresamente el mismo.

Gustavo H. Marcos.

CONGRESO Y PROVINCIAS EN LAS RELACIONES INTERNACIONALES, por Marcos Tomás Muñiz ("El Derecho", 1988, 126, página 738)

¿Realmente les está vedada a las provincias la posibilidad de cualquier relación y/o acuerdo más allá de las fronteras argentinas?

A partir de este interrogante, el doctor Muñiz describe brevemente el funcionamiento de los poderes de los sistemas de gobierno (presidencialista, parlamentario) en relación al manejo de las relaciones internacionales de un país.

De este análisis se concluye que la dinámica de las cámaras y su cambiante composición no facilita la compleja labor que requiere la política exterior por lo que parecería razonable la habilitación del ejecutivo para dicha tarea identificada con la decisión, la continuidad y la permanencia.

En nuestro país, las normas constitucionales, artículos 27, 86 inciso 1, 10, 14, artículos 107 y 108, la doctrina y la jurisprudencia argentinas sostienen en su mayoría que el manejo de las relaciones internacionales y la facultad de celebrar tratados corresponde al Poder Ejecutivo. Sin olvidar, apunta el autor, la vieja polémica originada por el carácter compartido de dicha facultad entre el Congreso y el Ejecutivo.

Al revisar, entonces estos conceptos, y descontando la colaboración existente entre ambos poderes, se propone:

—La creación de un Consejo Consultivo de Asuntos Exteriores informado constantemente y susceptible de ser convocado cuantas veces sea necesario, siguiendo el modelo sueco.

—La ampliación del control parlamentario a otras decisiones tan importantes como declaración formal de guerra.

Al concluir este estudio, el autor menciona opiniones doctrinarias acerca de los alcances que se le asignan al artículo 107 en relación a la posibilidad de las provincias de celebrar tratados con Estados extranjeros u organismos internacionales, apuntando hacia una necesaria adaptación de las normas constitucionales a la realidad contemporánea.

En síntesis, a través de este comentario se sugiere la creación de nuevas técnicas que dinamicen la relación interbloques parlamentarios y órganos políticos de poder.

María Isabel Pérez Torres.

LA REFORMA CONSTITUCIONAL, EL VETO PRESIDENCIAL Y LA INSISTENCIA CONGRESIONAL, por *N. Guillermo Molinelli* ("El Derecho", 1988, 127, página 765)

Ante la posibilidad de una futura reforma de la Constitución Nacional, el autor analiza si la misma, debe comprender a las normas constitucionales que regulan la facultad presidencial del veto y la correlativa del Congreso de insistir.

La primera posibilidad que puede darse ante una eventual reforma sería la de plantear, lisa y llanamente, la eliminación del instituto del veto presidencial. Por lo tanto, el articulista pasa revista a los argumentos que se esgrimen en contra del veto, refutándolos, pues se pronuncia a favor de su mantenimiento. Fundamenta su posición en la tradición histórica de dicha facultad y en la convicción que se encuentra inserta dentro del mecanismo de frenos y contrapesos que adopta nuestro sistema institucional. El exceso de poder, para Molinelli, es consecuencia del uso y abuso por parte del presidente de otras facultades; y que en nuestro país debe analizarse en el marco más general de las relaciones con el Congreso.

Asimismo, sostiene el mantenimiento del subtipo de veto que consagra nuestra Constitución ("veto calificado"); desechando otros como el denominado "absoluto", es decir, sin posibilidad de insistencia por parte del Congreso; o el "veto traslativo" que consiste en la apelación directa al pueblo para que por intermedio del referéndum confirme o no una ley vetada.

Pronunciándose a favor del veto, considera que igualmente resulta necesario introducir ciertas reformas que permitan disipar ciertas ambigüedades que al respecto contiene el texto constitucional.

Entre ellas, menciona la necesidad de unificar el sentido y uso de algunos términos como los de "sancionar", "aprobar" y "decretar" en aras de una buena técnica legislativa.

Otra de las recomendaciones estriba en la materia sujeta a veto, problema que se presenta respecto a aquellos actos que aparecen con forma de ley; y que para muchos autores no requieren de dicha investidura. Cita los casos de la aprobación de las cuentas de inversión o de la declaración de la necesidad de la reforma de la Constitución, y se pregunta si el presidente puede vetarlos. La futura reforma debería contemplar tal situación.

Otro de los temas a considerar es el referido al modo en que el presidente debe vetar, es decir, si un mensaje basta o si debe ser por decreto. También sería conveniente despejar dudas respecto del veto parcial, que es fruto de opiniones disímiles en cuanto a su admisión por parte de la Constitución; así como afinar las disposiciones que regulan el tratamiento del veto por parte del Congreso, como aclarar definitivamente la manera en que se cuentan los dos tercios necesarios para la insistencia.

Como conclusión podemos decir que el autor preconiza el mantenimiento de la facultad de veto y su correlativa insistencia congresional, aunque introduciendo algunas aclaraciones y mejoras. Cabe destacar, por último, la bibliografía nacional y extranjera, que sobre el tema en cuestión se cita al finalizar el artículo.

Gustavo H. Marcos.

REFLEXIONES SOBRE EL CONTROL DEL PODER POLITICO, por *Miguel Angel Ekmekdjian* ("El Derecho", 1988, 127, página 783)

En este artículo el autor se propone analizar los diversos modos de control del poder, partiendo de la base de considerar al derecho constitucional como un arsenal instrumental destinado a garantizar el espacio de la libertad, limitando al poder que pretende avasallarla.

Por lo tanto, la cuestión del control del poder es para Ekmekdjian el nudo central de la Teoría Constitucional; al respecto suscribe la afirmación:

ción de Loewenstein de que existe una relación directa entre el fin último de la sociedad (que consistiría en hacer viables las condiciones necesarias para permitir el desarrollo máximo de la personalidad de cada uno de sus integrantes en todos sus aspectos) y la eficiencia de los mecanismos de control del poder.

Partiendo de la premisa de reconocer como el mecanismo más eficaz para el control del poder al expuesto por Montesquieu en su obra "El espíritu de las leyes", esto es, la teoría de los frenos y contrapesos o de los *cheks and balances*; el autor pasa revista, principalmente, a los medios de control que sobre la administración pública ejercen los otros dos poderes del Estado.

Respecto del Congreso, Ekmekdjian sostiene que en la actualidad su misión esencial consiste en controlar a los otros dos poderes. Sin perjuicio de su función legislativa, se debe poner el acento en su función de control. Entre los principales medios de que dispone el Congreso, menciona al juicio político, la interpelación ministerial, el acuerdo para la designación de funcionarios y a las comisiones parlamentarias de investigación.

Respecto a la institución del comisionado parlamentario, defensor del pueblo u ombudsman, como instrumento de control legislativo, y a su conveniencia de incorporarlo en nuestro país, la opinión del autor es terminante en el sentido de considerar que en la práctica no acarreará resultados positivos; concepciones como la del ombudsman parten del criterio erróneo de considerar al ciudadano como un incapaz para la defensa de sus intereses debiendo estar asistido por el Estado todopoderoso. Al contrario, deben instrumentarse aquellas vías que fomenten la participación del ciudadano en el manejo de la cosa pública. Entre ellas cita: reconocer acción judicial para la defensa de los intereses difusos, sistema electoral de circunscripciones uninominales, con lo cual cada diputado será un verdadero ombudsman, e incorporar el derecho a réplica, entre otras.

Al considerar el control jurisdiccional sobre la administración pública se pronuncia como decidido partidario del sistema judicial de control, tanto de constitucionalidad en general, como de la administración pública, en particular.

Relacionado con el punto anterior, propone la reorganización del ministerio público de manera tal que se ponga de manifiesto que el mismo representa a la sociedad, no al Estado, menos aún al gobierno de turno. Su misión es defender los intereses de la sociedad cuando éstos son agredidos por los particulares o por el propio Estado.

Finalmente, el autor afirma, a nuestro criterio con acierto, la inutilidad de la multiplicación indiscriminada de controles sobre la adminis-

tración; dado que la condición necesaria para lograr un control eficaz del Estado consiste en el desarrollo por parte de cada habitante, de la conciencia ciudadana que lo convierta en un celoso defensor de sus derechos, sin esperar la protección de otros, en especial de los detentadores del poder.

Gustavo H. Marcos.

