

REFORMA CONSTITUCIONAL EN AMERICA LATINA. LA PROPUESTA ARGENTINA (*)

ALEJANDRO M. GARRO

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN.—II. REFORMA CONSTITUCIONAL Y EL FENÓMENO DE DESCONSTITUCIONALIZACIÓN.—III. REFORMA CONSTITUCIONAL Y LA BÚSQUEDA DE UN ACUERDO NACIONAL.—IV. LA DIVISIÓN DE FUNCIONES DEL ÓRGANO EJECUTIVO.—V. FORTALECIMIENTO DEL ÓRGANO LEGISLATIVO.—VI. FEDERALISMO.—VII. EXPANSIÓN DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA.—VIII. LOS DERECHOS ECONÓMICOS Y SOCIALES.—IX. CONCLUSIÓN.

I. INTRODUCCION

Calcular el número de Constituciones que han estado vigentes en los diversos países de América Latina es una tarea ímproba. No resulta fácil determinar en muchos casos si una Constitución estuvo en vigor y cuál fue su período de vigencia, especialmente cuando ha sido adoptada sin seguir el procedimiento previsto por la Constitución precedente, o bien cuando su texto ha sufrido mutaciones deformantes por parte de un órgano *de facto*. Muchas veces es difícil precisar si una Constitución que ha sufrido enmiendas inconstitucionales se ha mantenido en vigor a pesar de prolongados lapsos de marginamiento y violación. La última cifra conocida calcula el número de Constituciones que han estado vigentes en los países de América Latina en 277, es decir, un promedio aproximado de trece Constituciones

(*) Alejandro M. Garro, catedrático de Derecho Latinoamericano, Universidad de Columbia, Nueva York. Este trabajo está basado en una exposición ante la Washington Foreign Law Society el 14 de abril de 1988, cuya traducción al castellano fue realizada por el personal del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México para su publicación en el número 65 del *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, mayo-agosto 1989, p. 415. (Copyright 1988, Alejandro Garro.)

por país (1). Esta elevada cifra de Constituciones promulgadas y derogadas en la región a partir de su independencia política del poder colonial refleja mucho de la historia constitucional latinoamericana de los últimos años. También expresa un generalizado escepticismo acerca de las bondades de una eventual reforma constitucional para consolidar definitivamente una estructura democrática de gobierno.

El carácter predominantemente efímero de las Constituciones latinoamericanas nos remite a indagar si la falta de estabilidad institucional es producto de un defecto normativo o de causas ajenas a dicho orden. La eficacia de una Constitución depende, en gran medida, de su adecuación a la realidad social y política. No resulta sorprendente, por tanto, que la comprobación de una frecuente falta de adecuación entre esta realidad y el orden normativo conduzca a propiciar una reforma constitucional. Empero, sin desconocer que el orden normativo puede anidar cláusulas desfavorables a la estabilidad, sería ingenuo atribuir a los textos constitucionales los defectos resultantes de la conducta cívica de los factores reales de poder (los gobernantes, las Fuerzas Armadas, el poder sindical, los sectores de la economía, los partidos políticos, la ciudadanía en general) que no supieron o no quisieron dar cumplimiento a la letra y el espíritu de la ley fundamental. De allí la importancia de verificar no solamente la viabilidad jurídica de una reforma constitucional, sino también la viabilidad sociológica, histórica, política y económica de las instituciones que se pretenden implantar.

Durante la presente década, un número significativo de gobiernos latinoamericanos han surgido de elecciones libres. Muchos de estos nuevos gobiernos han sido inaugurados bajo una nueva Constitución o bien han manifestado el propósito de adoptar un nuevo texto constitucional. Este es el caso, por ejemplo, de Perú (1980) (2), Honduras (1982), Panamá y El Salvador

(1) Véase el excelente trabajo del profesor KEITH ROSENN, de la Universidad de Miami, publicado en *The University of Miami Inter-American Law Review*, vol. 19, 1987, pp. 1-33. Cuando el profesor Mecham calculaba en ciento ochenta y nueve el número de Constituciones que estuvieron vigentes en algún momento en los países de la región, acotó que «en ningún otro lugar del mundo pueden observarse Constituciones mejor elaboradas y menos cumplidas». Véase MECHAM, «Latin American Constitutions, Nominal and Real», en *Journal of Politics*, vol. 21, 1959, p. 258.

(2) La nueva Constitución peruana entró en vigor el 28 de julio de 1980, al asumir el gobierno de Fernando Belaúnde Terry, ex presidente (1963-1968) y octogésimo quinto mandatario peruano. Esta Constitución reemplazó el texto de 1933, que había sido la décima Constitución en ciento cincuenta y nueve años de historia. La Constitución de 1980 fue formulada por una Asamblea Constituyente elegida en 1978 y que completó su trabajo en 1979.

(1983), Guatemala (1985) (3), Nicaragua (1987) (4) y Brasil (1988) (5). El gobierno colombiano (6) y el gobierno argentino inaugurado en 1983 también han lanzado una propuesta de reforma constitucional, siendo aventurado predecir en este momento si las anunciadas reformas se llevarán a cabo en un futuro inmediato.

Esta fiebre de reformismo constitucional que parece manifestarse en la región refleja una vez más la continua aspiración de los países de América Latina por afianzar un sistema democrático sobre bases constitucionales sólidas (7). Así como los países de la región dependen de la credibilidad que

(3) En agosto de 1984, una Asamblea Nacional Constituyente comenzó a trabajar en la redacción de una nueva Constitución para la República de Guatemala. El documento fue aprobado el 31 de mayo de 1985 y la nueva Constitución entró en vigor el 14 de enero de 1986, al asumir el mando el presidente Vinicio Cerezo.

(4) La actual Constitución de Nicaragua fue sancionada por la Asamblea Nacional Constituyente el 19 de noviembre de 1986, luego promulgada por el presidente y finalmente publicada en el diario oficial *La Gaceta* el 9 de enero de 1987, fecha en la cual entró en vigencia. Véase TONELLI, «La nueva Constitución de Nicaragua», en revista *El Derecho*, Buenos Aires, 13 de mayo de 1987; LOBEL, *The Meaning of Democracy: Representative and Participatory Democracy in the New Nicaraguan Constitution*, University of Pittsburgh Law Review, vol. 49, 1988, p. 823.

(5) En febrero de 1987, dos años después del retorno del poder civil luego de veintitrés años de gobierno militar, una Asamblea Constituyente compuesta por quinientos cincuenta y nueve miembros comenzó a trabajar en un proyecto de nueva Constitución. El nuevo texto fue aprobado en dos rondas de votaciones, en julio y septiembre de 1988, y la nueva Constitución entró en vigencia en octubre del mismo año.

(6) También en Colombia se ha constituido una Comisión Institucional para elaborar un proyecto de Constitución política. Cuatro grupos de representantes han sido designados para analizar treinta y cuatro proyectos de acto legislativo para unificarlos en una sola enmienda a la Carta política de 1886 (*El Tiempo*, Bogotá, ediciones del 11 de marzo y 24 de octubre de 1987). En cumplimiento de instrucciones presidenciales, una comisión gubernamental preparó un documento recogiendo opiniones respecto al procedimiento a seguir en una eventual reforma constitucional por la vía del referéndum o de la convocatoria de una Asamblea Constituyente. Véase *Reforma de la Constitución nacional. Procedimientos especiales*, Ministerio de Gobierno y Ministerio de Comunicaciones de la República de Colombia; *Jurisprudencia y doctrina*, vol. 195, marzo 1988, p. 185.

(7) La conexión entre la discontinuidad institucional y la necesidad de la reforma constitucional no implica que existan fundamentos válidos para una reforma constitucional en países de ininterrumpida tradición democrática. La Constitución de Estados Unidos ha sido enmendada veinticinco veces y la Constitución suiza ha sufrido ya cien reformas constitucionales. De ahí la importancia de analizar este tema dentro del contexto latinoamericano, que ofrece una problemática diferente a la de estos países.

inspiren sus gobiernos para superar sus crisis políticas, la continuidad de estos gobiernos depende en gran medida del respeto que inspire el texto constitucional que regula sus poderes. De ahí que, a pesar de tantas expectativas frustradas en la historia del constitucionalismo latinoamericano, el tema de la reforma constitucional constituya un tópico digno de ser analizado en esta coyuntura histórica de transición a la democracia por la que atraviesan muchos países de la región.

Podría discutirse sin fin acerca de las diversas causas que conducen a la extrema fragilidad de las Constituciones latinoamericanas, el grado de responsabilidad que le cabe a los dispositivos constitucionales en la falta de continuidad de los gobiernos y el tipo de cláusulas que han contribuido de manera especial a esta inestabilidad. Pero el ámbito de este trabajo es mucho menos ambicioso. Mi propósito es el de examinar algunos aspectos de la propuesta de reforma constitucional propiciada hace pocos años por el Gobierno constitucional argentino, a fin de destacar los mecanismos constitucionales que se consideran más favorables, o menos perjudiciales, para conducir al país a una gradual transición democrática. Independientemente de las expectativas infundadas que suelen depositarse en una reforma normativa, el tema de reforma constitucional merece nuestra atención por el solo hecho de que un número significativo de gobiernos ha decidido llevarla a cabo, o bien considera conveniente una reforma constitucional a fin de facilitar esa transición a la democracia.

La experiencia argentina con la propuesta reforma constitucional es digna de consideración en razón de los problemas políticos y jurídicos estructurales que comparte la Argentina con los demás países latinoamericanos. Algunos de los fenómenos desestabilizadores que la reforma se propone atacar son propios de la historia constitucional argentina. Sin embargo, muchos otros temas son críticos para la mayoría de los países que han atravesado numerosos quebrantamientos institucionales. A pesar de que la región que suele identificarse como América Latina se compone de más de veinte países, con diferentes ordenamientos normativos, en los cuales los factores de poder mantienen un equilibrio o un desequilibrio propio de cada uno de ellos, la mayoría de los países comparte una tradición jurídica y una cultura política similar, con actitudes y predisposiciones sociales que sirven de marco o condicionamiento a la estabilidad institucional que las Constituciones pretenden asegurar. De allí que se justifique analizar esta propuesta de reforma constitucional como parte integrante de un fenómeno jurídico generalizado que afecta a aspectos estructurales del constitucionalismo latinoamericano.

Este trabajo comienza por ubicar la necesidad y conveniencia de una reforma constitucional dentro del problema de deficiencia de legitimidad

que ha padecido la Argentina y muchos gobiernos latinoamericanos. A continuación me referiré a los desajustes que la reforma constitucional argentina pretende atacar, para luego entrar a considerar en forma generalizada aquellos desequilibrios que algunos puntos de la reforma desean corregir. La brevedad de algunos enfoques me obliga a ser bastante dogmático, es decir, a formular el problema que la reforma pretende solucionar sin suministrar un panorama completo de las diversas doctrinas que se han elaborado con respecto a una institución determinada. Esto se debe a que no pretendo desarrollar aquí una teoría innovadora acerca de la metodología a seguir en una reforma constitucional ni tampoco explayarme sobre las ventajas o desventajas de cada una de las propuestas. Se trata simplemente de reflexionar sobre las razones expuestas por los que propician la reforma para crear un mecanismo constitucional conducente a una mayor estabilidad democrática.

II. REFORMA CONSTITUCIONAL Y EL FENOMENO DE DESCONSTITUCIONALIZACION

Con lamentable frecuencia, las rupturas del orden constitucional experimentadas en América Latina han provocado un fenómeno de «desconstitucionalización» paulatina. Una mirada retrospectiva a los fenómenos políticos ocurridos durante los últimos cincuenta años demuestra que, en repetidas ocasiones, los textos constitucionales latinoamericanos han sido superados por los acontecimientos. Durante ese período se sucedieron gobiernos *de iure* y *de facto*; gobiernos que, bajo una fachada constitucional, renegaron de la Ley Fundamental, asumiendo el poder político en nombre de una supuesta «revolución» (8).

(8) La palabra «revolución» es utilizada en este contexto en forma amplia para referirse a todo cambio de gobierno por medios no previstos por la Constitución. Con algunas excepciones, entre las que habría que incluir a la Revolución mexicana de 1910 y cubana de 1958, la fugaz Revolución guatemalteca de 1954 y quizá la Revolución nicaragüense contra el gobierno del general Somoza, el gran número de «revoluciones» que han tenido lugar en la región en los últimos cincuenta años no son las que han desencadenado profundos cambios en la estructura social o poder económico del país. Se trata de golpes de Estado, en los cuales el cambio más fundamental reside en la detentación del poder. Por supuesto que dentro de este grupo existe una gran gama de variaciones entre una simple revuelta en los cuarteles, que sustituye un grupo de generales por otro, y un cambio de gobierno, que arrastra una verdadera guerra civil, algunas veces acompañada de cambios significativos de política social y económica. Véase sobre el tema, STOKES, «Violence as a Power Factor in Latin American Politics», en *World Policy Quarterly*, vol. 5, 1952, p. 445.

Una de las primeras medidas que suele tomar un gobierno militar que asume el poder por la fuerza es la de intentar «legitimarse» a sí mismo, promulgando algún tipo de norma destinada a limitar y dividir las funciones de gobierno y, al propio tiempo, afirmar su jerarquía supraconstitucional. Así es como la experiencia histórica recoge un número significativo de casos en que un gobierno *de facto* emite una norma fundamental llamada «Acto Institucional» (9), «Acta Constitucional» (10), «Estatuto de la Revolución» (11), o bajo alguna otra denominación similar, que intenta constituirse en la Ley Fundamental del nuevo régimen *de facto*. La «supraconstitucionalidad» de este tipo de normas se revela a través de un acto expreso del gobierno *de facto*, que abroga la Constitución en vigor hasta entonces, o bien un estatuto que reafirma la validez de la constitución en tanto y en cuanto

(9) Cuando las Fuerzas Armadas brasileñas expulsaron al presidente João Goulart el 31 de marzo de 1964, a continuación decretaron una serie de normas con jerarquía «supraconstitucional» con el nombre de Actas Institucionales. Estas normas *de facto* fueron posteriormente incorporadas como enmiendas constitucionales a la Constitución brasileña vigente al momento del golpe de Estado. *Antecedentes da Constituinte Brasileira de 1987* (manuscrito del profesor CARLOS ROBERTO PELEGRINO, Universidad de Brasilia, Facultad de Direito, manuscrito inédito en posesión del autor).

(10) Al asumir el poder en septiembre de 1973, la Junta de Gobierno chilena se comprometió a «respetar la Constitución y las leyes de la República, en la medida en que la actual situación del país lo permita, para el mejor cumplimiento de los postulados que ella (es decir, la Junta de Gobierno) se propone» (Decreto-Ley 1/1973, de 18 de septiembre, art. 3). Durante los siete años que precedieron a la adopción de la Constitución de 1980, el gobierno militar chileno intentó legitimarse en el poder mediante el dictado de una serie de decretos-leyes que posteriormente adquirieron el nombre de «Actas Constitucionales», con efecto modificador sobre las disposiciones de la Constitución de 1925. Véase Decreto-Ley 799/1974, de 4 de diciembre, art. 1: «Declárase que los decretos-leyes dictados hasta la fecha por la Junta de Gobierno, en cuanto sean contrarios o se opongan, o sean distintos, a algún precepto de la Constitución Política del Estado, han tenido y tienen la calidad de normas modificadoras, ya sea de carácter expreso o tácito, parcial o total, del correspondiente precepto de dicha Constitución.» Véase, en general, M. VERDUGO MARINOVIC, «¿Se encuentra vigente la Constitución?», en *Gaceta Jurídica*, vol. 6, Santiago de Chile, febrero de 1977.

(11) En lugar de dictar una serie de decretos institucionales como sus colegas brasileños y chilenos, las Fuerzas Armadas argentinas optaron por una metodología más simple. Al asumir el poder *de facto* en 1966 y 1976, los jefes militares dictaron una norma supuestamente supraconstitucional, denominada, respectivamente, «Estatuto de la Revolución Argentina», del 28 de junio de 1966, en *Anales de Legislación de Jurisprudencia Argentina* (en adelante *ALJA*), 1966, p. 233, y el «Estatuto del Proceso de Reorganización Nacional», del 31 de marzo de 1976, en *ALJA*, 1976-A, p. 23. En este último golpe de Estado, los «objetivos básicos» del gobierno militar, a los cuales debía subordinarse la Constitución argentina de 1853, fueron fijados en una llamada «Acta de Reorganización Nacional» del 24 de marzo de 1976, en *ALJA*, 1976-A, p. 24.

no se oponga a los objetivos y estatutos emitidos por el gobierno *de facto* (12). De esta forma, lo que normalmente sería considerado un decreto inconstitucional firmado por un grupo de generales suele percibirse, en una coyuntura histórica determinada, como la nueva *Grundnorm* del orden jurídico (13).

Un segundo fenómeno que ha provocado con frecuencia una mutación constitucional, es la aspiración de un gobierno *de facto* de «convertirse» en un gobierno *de iure* mediante la adopción de un texto constitucional que le confiera legitimidad de origen. Así fue como, el 11 de septiembre de 1980, el electorado chileno adoptó una Constitución que modificó en forma significativa la estructura institucional establecida por la Constitución de 1925. Una disposición transitoria «legitimó» la permanencia del gobierno *de facto* hasta diciembre de 1989, momento en el cual, como consecuencia del resultado del plebiscito de octubre de 1988, deberá procederse a la elección de un nuevo presidente (14). Por supuesto que esta estrategia para legitimar el po-

(12) En razón de la confusa nomenclatura asignada a las normas *de facto* con jerarquía supraconstitucional (especialmente equívoca para el investigador extranjero), la Biblioteca del Congreso de Estados Unidos elaboró una guía terminológica publicada en 1979, rápidamente desactualizada por los acontecimientos institucionales. Véase MEDINA-QUIROGA, *Nomenclature and Hierarchy. Basic Latin American Legal Sources*, Library of Congress, Washington, 1979.

(13) El pensamiento de Hans Kelsen ha sido utilizado con provecho por los juristas latinoamericanos urgidos por la necesidad de legitimar, justificar o al menos explicar la vigencia de un orden jurídico *de facto* y su acomodamiento dentro del orden constitucional. No resulta sorprendente comprobar que el pensamiento de Kelsen haya tenido mayor difusión e impacto durante los últimos años en los países de África y América Latina que los de Europa occidental y Estados Unidos. Acerca de la influencia de Kelsen en la doctrina *de facto* elaborada por los tribunales superiores de Pakistán, Uganda y la antigua Rhodesia del Sur en épocas de crisis institucional. Véase FAROOQ HASSAN, «A Juridical Critique of Successful Treason: A Jurisprudential Analysis of the Constitutionality of a Coup d'Etat in the Common Law», en *Stanford Journal of International Law*, vol. 20, 1984, p. 191; J. W. HARRIS, «When and Why Does the Grundnorm Change?», en *Cambridge Law Journal*, vol. 29, abril 1971, p. 103. Sobre la influencia de Kelsen en América Latina, véase K. KARST y K. ROSENN, *Law and Development in Latin America*, 1975, p. 188; J. IRIZARRY Y PUENTE, «The Nature and Powers of a 'de facto' Government in Latin America», en *Tulane Law Review*, vol. 30, 1955, p. 15.

(14) La Constitución chilena de 1980 entró en vigor el 11 de marzo de 1981. Sobre las condiciones que rodearon el referéndum convocado para aprobar la nueva Constitución y el plebiscito que rechazó la continuidad del gobierno militar en el poder, puede consultarse con provecho el informe de AMERICAS WATCH, *Chile. Human Rights and The Plebiscite*, Nueva York, julio 1988. Para un análisis sustantivo de la Constitución de 1980, puede verse *Constitución de 1980. Comentarios de juristas internacionales*, Centro de Estudios Sociales, 1984; *Textos comparados de la Constitución política*

der *de facto* puede volverse en contra de sus promotores, tal como lo demuestra el rechazo del plebiscito convocado en 1980 en la República Oriental del Uruguay (15). Sin embargo, no puede desconocerse la importancia sociológica, y en alguna medida jurídica, de este fenómeno de «autolegitimación» en la historia constitucional latinoamericana.

Una tercera fuente inspiradora de una reforma constitucional integral se encuentra en la necesidad de fundar las bases de un gobierno civil que desea distanciarse y abolir el esquema normativo *de facto* impuesto durante varios años de gobierno militar. La octava Constitución brasileña, promulgada en octubre de 1988, ofrece un ejemplo de reforma constitucional promovida por el deseo de re-encauzar la vida política del país sobre carriles *de iure* luego de veintitrés años de gobierno *de facto*, durante los cuales la Constitución brasileña fue repetidamente retocada (16). No cabe descartar la posibilidad de que en la República de Chile, una vez que un nuevo gobierno se constituya a través de elecciones libres después de más de quince años de gobierno militar, se promueva una reforma de la Constitución chilena de 1980 a fin de sentar las bases del nuevo gobierno civil (17).

de la República de Chile y de la Constitución política de la República de Chile de 1925, Instituto de Estudios Generales, 1980.

(15) A finales de 1979, el gobierno militar uruguayo convocó un referéndum nacional para ratificar una nueva Constitución que reemplazara el texto vigente desde 1967. El nuevo texto confería amplias facultades a los jefes militares en temas de «seguridad nacional» mediante el establecimiento de un «Consejo de Seguridad Nacional». También postergaba la libre elección de presidente hasta 1986. El 30 de noviembre de 1980 el electorado uruguayo rechazó esta propuesta, lo que fue considerado una victoria para los partidos políticos de centro que tradicionalmente operaban en Uruguay con anterioridad al golpe institucional de 1973. Véase E. SCHUMACHER, «Uruguay's Voting on a Constitution Appears Relaxed», en *The New York Times* (en adelante NYT), 1 de diciembre de 1979, p. A-3; «Uruguayan Voters Reject Junta-Backed Constitution», en *Los Angeles Times*, 1 de diciembre de 1980, parte I, p. 8.

(16) El prolongado proceso de reforma constitucional brasileña se caracterizó por la marcada difusión pública de los aspectos más importantes de la reforma. Los medios de difusión transmitieron con frecuencia de hasta dos veces por día los debates más importantes de la Asamblea Constituyente, pudiendo obtenerse mayor información en el *Journal da Constituinte*, un periódico especialmente dedicado a examinar diversos temas incluidos en la nueva Constitución. Véase N. GARDNER, «A Constitutional 'Miracle' in Brazil?», en *The Christian Science Monitor*, 23 de septiembre de 1987, p. 13; «A opinião de quem tem uma carta antiga», en *Journal da Constituinte*, 21 de septiembre de 1987, p. 7. Para un análisis del contenido de la nueva Constitución brasileña, puede consultarse el trabajo de J. M. MARTÍNEZ VAL, «La nueva Constitución brasileña de 1988», en *Revista General de Derecho*, vol. 536, mayo 1989, p. 2727.

(17) *La Nación*, Buenos Aires, 2 de marzo de 1989, p. 3, y 12 de marzo de 1989 (anunciando una resolución de la Junta Militar chilena aceptando la posibilidad de

La reforma constitucional propuesta por el gobierno argentino, con el apoyo de los dos partidos políticos mayoritarios, no responde a la necesidad de legitimar un gobierno *de facto* o de eliminar del texto constitucional enmiendas introducidas por un gobierno ilegítimo. De allí que la complejidad de los intereses de las fuerzas políticas que promueven una mutación constitucional requiera una atención más particularizada.

III. REFORMA CONSTITUCIONAL Y LA BUSQUEDA DE UN ACUERDO NACIONAL

La Constitución argentina de 1853, aunque inspirada en ideas políticas y condiciones socioeconómicas dominantes a la época de su sanción, contiene preceptos de gran flexibilidad (tanto en su parte orgánica como dogmática), potencialmente capaces de servir de instrumento de realización de diversos objetivos políticos, sociales y económicos, como así también de protección de los derechos fundamentales de la persona humana (18). Reformada parcialmente en 1860, 1866 y 1890, puede decirse que su texto no ha sido reformado con demasiada frecuencia si se le compara con las mutaciones sufridas por otras Constituciones latinoamericanas. Sin embargo, la Constitución argentina ha sufrido frecuentes y a veces prolongados lapsos de marginamiento en razón de la accidentada vida institucional del país a partir de 1930. Además, la Constitución de 1853 fue sustituida por la Constitución de 1949 entre dicha fecha y 1956, y fue enmendada por procedimientos ajenos a sus previsiones en 1957 y 1972.

Cuando el gobierno constitucional argentino asumió el poder en diciembre de 1983, una situación de caos e inestabilidad institucional, unida a una cruel «guerra sucia», caracterizada por la sistemática violación de los derechos individuales, había deteriorado sensiblemente los valores constitucionales. En diciembre de 1985, el presidente Alfonsín dispone la creación del «Consejo para Consolidación de la Democracia» (en adelante simplemente citado como «Consejo») para que brinde asesoramiento jurídico en temas de competencia de la rama ejecutiva de gobierno y acerca de las relaciones entre ésta y los órganos legislativo y judicial (19). El 13 de marzo de 1986,

reformar diversos aspectos de la Constitución de 1980 en un plebiscito a ser convocado en mayo de 1990).

(18) En la medida en que la consulta del texto de la Constitución argentina de 1853 puede ser consultado en la mayoría de las bibliotecas jurídicas, este trabajo no contiene una transcripción de las cláusulas constitucionales que enmarcan la discusión.

(19) El Consejo de Consolidación de la Democracia fue creado por Decreto 2.446/1985, de fecha 24 de diciembre de 1985.

el presidente se dirigió al Consejo para encomendarle la compilación de antecedentes y opiniones acerca de la posibilidad de promover una iniciativa de reforma constitucional. El mensaje presidencial, publicado junto con el dictamen preliminar preparado por el Consejo (20), expresa el deseo que dicha iniciativa no incluya modificación alguna a la extensión y condiciones del mandato presidencial que se le había otorgado (21). También expresa el mensaje que la tarea de reflexión y debate provocado por la reforma constituiría, en sí mismo, una trascendente contribución al desarrollo del sistema democrático (22).

El 7 de octubre de 1986, el Consejo sometió al presidente un extenso dictamen preliminar, al que se le fueron agregando estudios y fundamentos ulteriores (23). Por mayoría de votos, los integrantes del Consejo concluyeron que la reforma de la Constitución es conveniente y oportuna (24). Una lectura de sus fundamentos, sin embargo, revela que la oportunidad de la reforma no se encuentra tanto en la imperiosa necesidad de modificar la Constitución de 1853 como en la conveniencia en promover un sano debate sobre los principios básicos en los que debe asentarse la organización

(20) «Informe del Consejo para la Consolidación de la Democracia», publicado bajo el título *Reforma constitucional*, Ed. Eudeba, Buenos Aires, 1987 (en adelante, citado simplemente como *Informe*).

(21) Ante los anuncios gubernamentales de revisión constitucional, se había difundido la impresión de que ella no tenía otro objetivo que la reelección del presidente que promovió la reforma. Esta sospecha ensombreció la propuesta de reforma a pesar de que el mismo presidente reiteró que no deseaba ni aceptaría su reelección. Véase JUAN M. CORIA, «Constitución nacional: El Congreso resolverá este año la necesidad de su reforma», en *La Prensa*, Buenos Aires, 7 de septiembre de 1986. Sin duda que la experiencia política argentina y las declaraciones de algunos correligionarios del presidente no ayudaron a que la iniciativa fuera analizada con prescindencia de esta espuria motivación. Dos diputados nacionales por el Partido radical, César Jaroslavsky y Jorge R. Vanossi, declararon que excluir la posibilidad de reelegir al presidente Alfonsín sería infundado y discriminatorio (*Revista Somos*, Buenos Aires, 5 de noviembre de 1986, p. 16). También el consejero Oscar Puiggrós, al disentir con la opinión de la mayoría con respecto a la oportunidad de la reforma, puntualizó su preocupación respecto al tema: «Aunque usted, señor presidente, ha excluido de nuestra tarea el tema de su reelección, no creo impertinente hacerle saber que en nuestros diálogos sobre el tema de la reforma, nuestros interlocutores nos han planteado con frecuencia sus vacilaciones acerca del verdadero móvil de la iniciativa reformista como apoyada en el propósito de legalizar su reelección, y que en ese supuesto aquella reforma perdería autenticidad y genuina legitimidad» (*Informe*, p. 35).

(22) *Informe*, pp. 13-14.

(23) En este trabajo se han tenido en cuenta principalmente las razones expuestas en el primer informe.

(24) *Informe*, pp. 23-28.

política argentina en los próximos años (25). Es fundamental tener en cuenta este objetivo para poder evaluar con ecuanimidad el propósito que inspira la iniciativa presidencial y limitar proporcionalmente las expectativas depositadas en ella.

No es suficiente comprobar el deterioro de los valores constitucionales para justificar una reforma de la Constitución. Existe un justificado sentimiento generalizado en la población de que las rupturas del orden constitucional y el avasallamiento de los derechos humanos no son imputables al texto de la Ley Fundamental, sino a una larga serie de factores, entre los que se cuentan —por expresarlo de modo sucinto— la falta de convicciones democráticas genuinas por parte de los factores reales de poder durante una prolongada etapa de la vida del país, como así también la insuficiente cultura y educación cívica de un número significativo de los gobernados. De ahí que, por un lado, un número considerable de juristas —incluyendo algunos constitucionalistas de reconocido prestigio (26)—, así como también una influyente corriente de opinión periodística, se hayan expresado en contra

(25) *Informe*, p. 36 (identificando al objetivo de la reforma como el de procurar «la formación de un amplio consenso del que resulte la ratificación y profundización de los principios básicos de nuestra organización social y una actualización de los aspectos funcionales de nuestra estructura de gobierno»).

(26) Para un resumen de opiniones que objetan no sólo la necesidad, sino también la conveniencia de reformar la Constitución, puede consultarse, por ejemplo, G. BIDART CAMPOS, «Estabilidad y Constitución», en *Revista Uruguaya de Derecho Constitucional y Político*, vols. 10-11, Montevideo, diciembre 1985-marzo 1986, pp. 265-267 («El problema no radica, entonces, en la 'pieza de teatro', sino en los actores que la han representado con disturbios»); «El Alberdi de la Constitución y el de hoy», en *Revista El Derecho*, núm. 6.559, Buenos Aires, 29 de agosto de 1986, p. 3 («Los que tenemos que cambiar somos nosotros: nuestros hábitos, nuestras conductas»); S. LINARES QUINTANA, «Vigencia y perdurabilidad de la Constitución nacional», en *Revista de Jurisprudencia Argentina*, núm. 5.482, Buenos Aires, 24 de septiembre de 1986, p. 3 («No creemos en el cambio por el cambio mismo. Hoy, lo indispensable no es la reforma de la Constitución, sino su plena vigencia y leal cumplimiento»). Véase también A. ROBBEDO ALBARRACÍN, «Nueva reforma constitucional: Necesidad, conveniencia y oportunidad», en *Revista El Derecho*, núm. 6.578, Buenos Aires, 25 de septiembre de 1986; G. BADENI, «La vigencia de la Constitución nacional», en *Revista La Ley*, vol. 1.987-A, Buenos Aires, 1987, p. 835; A. DURANTE, «La supremacía constitucional federal y las nuevas Constituciones provinciales», en *Revista El Derecho*, núm. 6.638, 18 de diciembre de 1986. Otros juristas, si bien no se manifestaron en contra de la reforma, aconsejaron proceder con cautela. Véase, por ejemplo, S. DANA MONTAÑO, «Contestación a la encuesta del Instituto de Estudios Legislativos de la Federación Argentina del Colegio de Abogados sobre la revisión constitucional», en *Revista El Derecho*, núm. 6.879, Buenos Aires, 7 de diciembre de 1987; H. D. ROSATTI, «Sobre la oportunidad y contenidos de una eventual reforma de la Constitución nacional», en *Revista de Jurisprudencia Argentina*, vol. 1.987-I, p. 794.

de la reforma (27). Incluso los magistrados de los Tribunales superiores de las provincias argentinas, en una inusual declaración, expresaron su convicción de que la crisis que enfrentan las instituciones es el resultado de la quiebra de los preceptos constitucionales más que de sus alegadas deficiencias (28). Por otro lado, la propuesta presidencial fue acogida con entusiasmo por juristas de reconocida trayectoria, pero con vínculos estrechos a los partidos políticos que propician la reforma (29).

En mi opinión, la consolidación definitiva de un sistema democrático es-

(27) Véase, por ejemplo, «La reforma constitucional», en *La Prensa*, Buenos Aires, 7 de diciembre de 1986 (página editorial); A. NATALE, «La reforma de la Constitución: Más que el derecho a cambiarla, la obligación de cumplirla», en *La Nación*, Buenos Aires, 3 de noviembre de 1986, p. 9; E. SHAW, «Principle or Patchwork?», en *Buenos Aires Herald*, Buenos Aires, 24 de enero de 1988.

(28) «Declaración de Santa Fe», 10-11 de abril de 1986, publicada en *Revista El Derecho*, núm. 6.600, Buenos Aires, 27 de octubre de 1986, p. 8.

(29) Véase, por ejemplo, las declaraciones del doctor Fernando de la Rúa, ex senador nacional por el Partido Radical, quien expresó su convencimiento sobre la existencia de un supuesto consenso general sobre la necesidad y oportunidad de modificar la Constitución (*Revista Somos*, Buenos Aires, 5 de noviembre de 1986, p. 17). El profesor Jorge R. Vanossi, constitucionalista de reconocido prestigio y diputado nacional por el Partido Radical, escribió profusamente sobre la conveniencia de una reforma constitucional. Véase, por ejemplo, VANOSI, «Debate por la reforma de la Constitución: Interpretaciones del pensamiento de Alberdi», en *La Nación*, Buenos Aires, 12 de octubre de 1986; «Fundamentos y razones de la necesidad de la reforma de la Constitución», en *Revista La Ley*, Buenos Aires, vol. 1.987-E, p. 638. Véase también, PABLO A. RAMELLA, «La reforma de la Constitución: Algunas de las innovaciones posibles desde una visión actual», en *La Nación*, 5 de diciembre de 1986, p. 9; ALBERTO M. GARCÍA LEMA, «Contenidos de la futura reforma constitucional. Comentario al dictamen del Consejo para la Consolidación de la Democracia», en *Revista El Derecho*, núm. 6.743, Buenos Aires, 22 de mayo de 1987. Sobre los puntos de coincidencia y discrepancia entre los partidos mayoritarios argentinos respecto al contenido de la reforma, puede consultarse «Invitación gubernamental para agosto», en *Página 12*, Buenos Aires, 21 de julio de 1988, p. 6; «La reforma, más cerca que nunca», en *Clarín*, Buenos Aires, 24 de julio de 1988, pp. 14-15; «Buen clima de diálogo para la reforma constitucional», en *Página 12*, Buenos Aires, 10 de agosto de 1988, p. 5. Cabe destacar que a pesar de un generalizado apoyo de los partidos políticos mayoritarios a la revisión constitucional, existen discrepancias entre los líderes de ambos partidos respecto a la oportunidad de la reforma. El doctor Italo Luder, ex candidato presidencial por el Partido Justicialista y actual ministro de Defensa del gobierno peronista, advirtió que un intento de reformar la Constitución puede traer consigo elementos de fricción y discordia, mostrándose escéptico respecto a la existencia de un consenso sobre el procedimiento y contenido de una eventual reforma constitucional. El doctor Federico Robledo, sin embargo, se mostró persuadido de la existencia de un acuerdo generalizado sobre la conveniencia y eventual contenido de una reforma constitucional (*Revista Somos*, Buenos Aires, 6 de noviembre de 1986, pp. 16-17).

table no se alcanzará, hoy día o en el futuro, a causa de una reforma constitucional, por acertada que sea. Aun admitiendo sus imperfecciones, la Constitución argentina vigente ha previsto el funcionamiento coordinado y armónico de los distintos órganos de poder y ha establecido garantías adecuadas para el respeto de las libertades fundamentales. Para satisfacer estos objetivos no se exige la reforma de la Constitución, sino el restablecimiento de sus valores y principios mediante el ejemplo de su cumplimiento estricto y observación continuada.

Sin embargo, cabe reconocer que la propuesta de reforma constitucional no desconoce que la extendida violación de la Constitución responde a una compleja variedad de factores que van más allá de las debilidades de su texto normativo. Por ello es que, sin desconocer que el afianzamiento de las instituciones vigentes es necesario para poder recién entonces evaluar la conveniencia de una reforma, encuentro el mérito en la propuesta de reforma en la promoción de una discusión prolongada en el tiempo sobre aquellos aspectos normativos que no han colaborado para lograr el continuado equilibrio de poderes al que aspiramos.

Desde esta perspectiva, el proyecto de reforma y el meduloso dictamen preliminar del Consejo merece mayor atención y análisis que el recibido hasta el momento. No se trata de expedirse a favor o en contra de una reforma, ni de depositar en un cambio normativo expectativas que el sentido común y la experiencia política latinoamericana en general y argentina en particular indican que son desmedidas. Se trata simplemente de contribuir con la reflexión y el análisis al estudio de aquellos mecanismos constitucionales que no han funcionado como el constituyente lo preveía hace más de un siglo. Si el examen de estos temas por los juristas es acompañado de un prolongado debate político sobre la conveniencia y viabilidad de las enmiendas, la anunciada reforma, aun cuando no llegue a concretarse en un futuro inmediato, habrá rendido lo que, a mi manera de ver, ha sido el propósito más importante de los que la promovieron inicialmente: la renovación de un pacto de unión alrededor de un conjunto de principios éticos destinados a construir, y eventualmente consolidar, el régimen democrático.

Sería desatinado intentar aquí un análisis detallado de cada una de las reformas propuestas en el dictamen preliminar elaborado por el Consejo. Mi conocimiento de temas constitucionales no podría superar los nutridos fundamentos expuestos en los dictámenes (expedidos en mayoría y minoría) incluidos en el informe. Me interesa destacar aquellos puntos que considero de interés desde una perspectiva comparada y dentro del contexto constitucional latinoamericano. Entre estos puntos incluyo la propuesta división de funciones de un poder ejecutivo tradicionalmente dominante, el refuerzo de una

rama legislativa tradicionalmente débil, el fortalecimiento de un federalismo que nunca ha sido muy fuerte y que se ha ido diluyendo gradualmente, la incorporación de formas de democracia semidirecta que permitan una mayor y frecuente participación democrática y la consagración de derechos económicos y sociales no prevista por el constituyente originario, pero incorporada a un buen número de constituciones latinoamericanas. Más que un análisis exhaustivo de los temas, la siguiente discusión pretende ubicar el problema cuya superación inspira a la reforma propuesta.

IV. LA DIVISION DE FUNCIONES DEL ORGANO EJECUTIVO

Siguiendo el modelo trazado por la Constitución de Filadelfia de 1787, la Constitución argentina se adhirió a otras Constituciones latinoamericanas al adoptar la forma presidencialista de gobierno. En razón de las condiciones políticas prevalecientes a la época en que se promulgó la Constitución, se consideró adecuado dotar al presidente de amplias facultades para controlar guerras civiles y una prolongada anarquía institucional. No sólo existían justificadas razones a mediados del siglo pasado para implantar un presidencialismo fuerte en la Argentina, sino que podría decirse que aún hoy día éste es el sistema de gobierno que mejor refleja la tendencia centralista, personalizada y autoritaria de gobierno arraigada a través de más de doscientos años de administración colonial y otros tantos años de predominante caudillismo político y regímenes autoritarios.

Sin perjuicio de las razones histórico-culturales que señalan la propensión hacia un ejecutivo todopoderoso, la cuestión a resolver en el contexto de revisión constitucional no sólo radica en identificar cuál es la forma de gobierno que refleja nuestro pasado histórico, sino también en reflexionar sobre la conveniencia del sistema presidencialista para una transición a un régimen de continuidad democrática y gradual incrementación de participación ciudadana. Si bien es cierto que la Constitución se debe adecuar a las realidades del país y no a la inversa, también es cierto que el texto constitucional debe marcar el camino a seguir para el progreso institucional del país. Este camino debe ser fijado conforme a la aspiración dominante en la sociedad, que intenta superar los vicios generados por una larga tradición de caciquismo político y prácticas cotidianas incorrectas. No se trata entonces de ungir con la Constitución a todo líder fuerte y carismático en razón de que ésta es la forma de ejercicio del poder preferido por el inconsciente colectivo, sino que cabe preguntarse si el sistema presidencialista, tal como se conoce en la práctica política argentina, es la forma más deseable de gobierno para consolidar la democracia.

Conforme a esta forma de ver las cosas, debe examinarse, por ejemplo, si una concentración de poder en manos del presidente puede conciliarse con el respeto a las libertades públicas e individuales y con la necesidad de incorporar a todos los sectores a un amplio e informado debate sobre los grandes problemas nacionales. La cuestión planteada parece más retórica que genuina, porque la práctica del régimen presidencialista, unido a la falta de controles efectivos sobre el ejecutivo por parte de los otros poderes de gobierno, no parece haber contribuido a estabilidad alguna, sino todo lo contrario. Aun cuando el presidencialismo dominante no sea la causa de esta inestabilidad, sino simplemente una de sus manifestaciones, no puede negarse que el presidencialismo pareciera contribuir a una personalización del poder. Tampoco parece descabellado concluir que el régimen presidencialista, tal como se encuentra normado, confiere cierta rigidez al sistema democrático en razón de la duración del mandato presidencial y la falta de válvulas de escape para tensiones generales provocadas por situaciones críticas que envuelven la figura del presidente.

Estas desventajas del régimen presidencialista preocupó a los miembros del Consejo, quienes aconsejaron, entre otras medidas, diluir los poderes presidenciales con los de un primer ministro que funcione como «fusible» en situaciones de crisis. El Consejo descartó la adopción de un régimen puramente parlamentario, optando por un sistema mixto (semipresidencialista o cuasiparlamentario) en el cual el presidente —elegido por cuatro años por voto universal y directo, y con una posibilidad de reelección— designa a un primer ministro, a quien la Constitución atribuye funciones de jefe de la Administración Pública, además de las que pueda delegarle el presidente (30). Si bien la designación del primer ministro y del gabinete no se encuentra supeditada a aprobación parlamentaria (31), el dictamen del Consejo confiere facultades a la Cámara de Diputados para remover al primer ministro o cualquiera de los miembros del gabinete mediante una moción de censura (32). Al posibilitarse la remoción de los censurados por una ma-

(30) Véase *Informe*, pp. 49 y ss., donde se expone detalladamente la distribución de competencias entre el presidente, el primer ministro y el resto del gabinete.

(31) El Consejo descartó la posibilidad de imponer al presidente la obligación de recabar el consentimiento previo de la Cámara de Diputados para designar al primer ministro y al gabinete, en *Informe*, p. 50: «[S]e procura conservar características centrales del régimen presidencialista y tal pedido anticipado de confianza limitaría excesivamente la posición del presidente.»

(32) Para impedir que los pedidos de censura política proliferen innecesariamente, con el consiguiente entorpecimiento de las relaciones entre las ramas ejecutiva y la legislativa, la moción sólo puede promoverse a pedido de un tercio de los miembros que componen la Cámara Baja (*Informe*, p. 50).

yoría absoluta de votos, la reforma propuesta posibilita una injerencia del Parlamento en la gestión ejecutiva, evitando que una situación de crisis afecte inevitablemente la estabilidad y el prestigio de la figura presidencial (33).

Una moción de censura exitosa culmina con la remoción del ministro censurado, o bien de todo el gabinete en caso de que el requerimiento haya sido dirigido contra el primer ministro. Para poder designar reemplazantes, el presidente debe contar con un voto de confianza con una mayoría simple de votos de la Cámara Baja. El dictamen aconseja que el presidente tenga la facultad de disolver la Cámara de Diputados y convocar elecciones generales en caso de que no pueda conseguir un voto de confianza (34). Para el Consejo, la línea divisora de distribución de funciones ejecutivas se encuentra entre la responsabilidad central de la marcha del gobierno, que le corresponde al primer ministro, y la reserva para el presidente de facultades cruciales para la continuidad de las instituciones (35). El presidente aparece como custodio del programa de gobierno, al no tener injerencia formal en su implementación, excepto en momentos críticos para preservar la continuidad del sistema (36).

(33) A fin de evitar que repetidas mociones de censura debiliten desmedidamente al Ejecutivo, el dictamen del Consejo propone que no pueda aprobarse más de una moción de censura por año, salvo que una segunda moción cuente con el apoyo de los dos tercios de los miembros de la Cámara (*Informe*, p. 51).

(34) «Concederle esta facultad —esto es, la de recurrir a la decisión de la voluntad popular— constituye a la vez una manera de contrapesar el poder de la Cámara de Diputados y hacer que ésta sea cautelosa en la promoción de votos de censura. También es la vía indispensable para superar situaciones de encerrona política en la que al presidente le resulta imposible nombrar gobierno» (*Informe*, p. 51).

(35) Los conflictos de competencia ejecutiva entre el presidente y el primer ministro podrían ser dirimidos, según el dictamen del Consejo, por un Consejo Constitucional, un órgano cuasi político y cuasi judicial «con flexibilidad política, pero desarrollando el espíritu de división de poderes que inspira a la Constitución» (*Página 12*, Buenos Aires, 24 de mayo de 1988, p. 18).

(36) «El presidente debe constituir la pieza maestra de toda estructura, capaz de asegurar su continuidad a través de su intervención ... Su papel debe ser decisivo en la solución de las emergencias ... Al mismo tiempo, su actuación debe quedar 'resguardada' para que pueda dar cumplimiento a los cometidos de su magistratura» (*Informe*, p. 54). Entre las facultades del presidente como jefe supremo de la nación se incluyen la designación del primer ministro y, a propuesta de este último, de los demás miembros del gabinete; disolución de la Cámara de Diputados; iniciación legislativa en materia de su competencia; promulgación y veto de leyes; nombramiento de miembros del Poder Judicial con acuerdo del Senado; declaración del estado de sitio, guerra y dictado de reglamentos de necesidad y urgencia, etc. Entre las facultades del primer ministro se incluyen las siguientes: designación de los empleos civiles no previstos dentro de

La implantación de un régimen presidencialista que desconcentre el poder constituye probablemente el aspecto más importante de la reforma, como así también el más controvertido (37). A pesar de que el gobierno ha insistido en la necesidad de contar con una forma de gobierno más flexible que contribuya a superar los conflictos de poder (38), no ha podido obtenerse hasta la fecha un verdadero consenso entre los partidos mayoritarios sobre las ventajas de este cambio (39). Cabe destacar que las dificultades de consolidar un sistema democrático bajo un régimen presidencial también fueron arduamente debatidas en el seno de la Asamblea Nacional Constituyente, encargada de elaborar la Constitución brasileña de 1988. En franco contraste con la posición del presidente argentino, el primer mandatario brasileño, con el apoyo de las Fuerzas Armadas, se opuso terminantemente a la adopción de una modificación en el sistema presidencialista (40). El tema fue lo suficientemente controvertido en el seno de la Asamblea Constituyente brasileña como para que, finalmente, se decidiera diferir la decisión a un plebiscito a ser convocado el 7 de septiembre de 1993 (41).

la competencia presidencial; refrendo, juntamente con el ministro del gabinete que corresponda, de todos los actos del presidente que no sean privativos de éste; amén de todas aquellas funciones que le sean delegadas por decreto presidencial (*Informe*, páginas 54-55).

(37) Véase M. A. EKMEDJIAN, «Aportes para la reforma constitucional: presidencialismo contra parlamentarismo», en *Revista El Derecho*, núm. 6.563, 4 de septiembre de 1986.

(38) El presidente Alfonsín ha abogado reiteradamente por un sistema mixto de gobierno que reduzca las atribuciones del presidente e induzca a la conciliación. Véase «Alfonsín defendió la reforma constitucional», en *Página 12*, Buenos Aires, 10 de mayo de 1988, p. 4: «[E]s evidente que el actual sistema de gobierno no contribuye adecuadamente a superar los conflictos; por el contrario, tiende inclusive a alimentarlos cuando se piensa que la única posibilidad cierta de provocar cambios es a través del control completo del aparato del Estado, que se consigue asumiendo el cargo presidencial ... [N]ecesitamos dotar al Parlamento de un rol mucho más dinámico, distribuyendo mejor el poder a través de la introducción de un primer ministro, que junto con su gabinete concentre buena medida de las tareas cotidianas de gobierno.» Por el contrario, el actual presidente Carlos Menem no considera aconsejable implantar un ejecutivo bicéfalo ante la perspectiva de un país aquejado por una crisis muy seria («¿Acaso es posible dispersar el poder en esas condiciones?», en *Clarín*, Buenos Aires, 24 de julio de 1988, p. 14).

(39) Para un análisis de las discrepancias sobre este tema entre los líderes de la oposición, puede consultarse el artículo de J. MORALES SOLÁ, «La reforma, más cerca que nunca», en *Clarín*, Buenos Aires, 24 de julio de 1988, pp. 14-15.

(40) «Brazil Assembly Backs Presidential System», en *The New York Times*, Nueva York, 23 de marzo de 1988, p. A-12.

(41) *Constituição da República Federativa do Brasil. Ato das disposições constitucionais transitórias*. Artículo 2.º: «El día 7 de septiembre de 1993 el electorado defi-

La viabilidad política de un sistema ejecutivo bicéfalo es cuestionable dentro del contexto latinoamericano, especialmente por el choque que se produciría con expectativas muy arraigadas en la región sobre el ejercicio del poder (42). Pero más allá de las dificultades políticas con que se enfrenta esta propuesta, no deja de llamar la atención que, desde un punto de vista teórico y sociológico, el equilibrio institucional del país pareciera más asegurado —especialmente cuando se trata de salvar situaciones críticas— con un sistema parlamentario que presidencialista. No deja de ser significativo que la mayoría de las democracias occidentales de Europa y la comunidad británica de naciones hayan adoptado regímenes parlamentarios de gobierno, mientras que —dejando de lado el caso excepcional que presenta los Estados Unidos— aquellos países que han adoptado un fuerte régimen presidencialista, tales como la mayoría de las naciones latinoamericanas, Liberia y Filipinas, no se caracterizan por un alto grado de estabilidad política.

Por supuesto que esta observación —aun aceptándola sin los matices necesarios para su justa apreciación— no justifica imputar la inestabilidad política a la forma de gobierno adoptada (43). Sin embargo, es importante detenerse a analizar las objeciones teóricas formuladas al régimen presidencialista en cuanto al impacto de la «personalización y rigidez» típica del presidencialismo. Estas características del presidencialismo han conducido —en muchas ocasiones y en diversos países de la región— a repetidas inter-

nirá, a través de un plebiscito, la forma (República o Monarquía constitucional) o sistema de gobierno (parlamentarismo o presidencialismo) que deberá regir en el país.»

(42) Véase M. A. EKMEKDJIAN, *op. cit.*, *supra*, p. 2: «Desconfiamos de un primer ministro que podría llegar a competir con el presidente de la República por un espacio de poder, aun cuando sea nombrado por éste. Esto podría llegar a generar conflictos adicionales. Si lo que se quiere es una especie de superministro, no es necesario reformar la Constitución; basta con establecerlo en la Ley de Ministerios.»

(43) Un examen detenido de la cuestión no podría dejar de considerar la situación de aquellos países latinoamericanos, tales como Colombia y Venezuela, que han obtenido una relativa estabilidad institucional bajo un régimen presidencialista. El profesor Juan Linz ha destacado, sin embargo, que estas democracias no lograron consolidarse por su presidencialismo, sino por incorporar mecanismos extraconstitucionales que incorporaron a la oposición dentro de las decisiones de poder trascendentales. Véanse declaraciones del profesor de Ciencias Políticas de la Universidad de Yale, en *Página 12*, Buenos Aires, 24 de mayo de 1988, p. 18: «Esto se produjo claramente con el 'Pacto de Punto Fijo', en el caso venezolano, y la 'Concordancia' que acompañó el restablecimiento de la democracia en Colombia, que fueron intentos de prevenir las implicancias de suma cero de los regímenes presidenciales. Pero de todas maneras, al mantener el presidencialismo, esas democracias fueron calificadas peyorativamente de 'democraduras' por su desviación de las reglas del sistema.»

venciones militares cuando se han presentado situaciones de crisis o vacíos de poder.

El Prof. Juan Linz, de la Universidad de Yale, destaca, por ejemplo, que mientras que en las democracias parlamentarias el órgano legislativo aparece como única institución que confiere legitimidad democrática al gobierno, en las democracias presidencialistas dicha legitimidad reposa tanto en el presidente como en el Parlamento (44). Mientras que en un régimen parlamentario el gobierno deriva su autoridad del apoyo de una mayoría parlamentaria o de su tolerancia con un gobierno de minoría, en un régimen presidencialista el voto popular se reparte entre el apoyo conferido al presidente y a los representantes en la Asamblea Legislativa. Con frecuencia, una mayoría de legisladores propugna una opción política opuesta a la del presidente. En muchos casos, este conflicto frontal entre el órgano ejecutivo y el legislativo deviene inevitable y en ocasiones amenaza con estallar dramáticamente.

Es cierto que este tipo de conflictos suele presentarse con mucha frecuencia bajo el régimen presidencialista de los Estados Unidos, sin que por ello se ponga en peligro la continuidad del sistema democrático. Empero, en una sociedad ideológica y socialmente polarizada, que no cuenta con una fuerte corriente de opinión «de centro» o «moderada», como es el caso de los Estados Unidos, es probable que la repetición de estos choques institucionales provoquen una crisis de poder. El mecanismo constitucional generalmente previsto para salir de esta situación crítica —como el enjuiciamiento político del presidente— resulta demasiado drástico como para ser utilizado sin arrastrar una crisis política de grandes proporciones. No resulta sorprendente que en países donde el sistema democrático no ha sido consolidado por un largo tiempo sean los militares los que intervengan como «poder moderador» del sistema político en lugar de los mecanismos previstos por la Constitución.

La apuntada ausencia de válvulas de escape para canalizar tensiones políticas; la necesidad de contar con un mecanismo más flexible que induzca a la cooperación entre los poderes del Estado controlados por el gobierno y la oposición (45), incorporando a ésta en la toma de decisiones políti-

(44) El tema se encuentra desarrollado en la monografía del profesor de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad de Yale, JUAN J. LINZ, *Democracy: Presidential or Parliamentary, Does It Make a Difference?*, monografía inédita presentada al coloquio «El papel de los partidos políticos en el retorno a la democracia en los países del Cono Sur», auspiciado por el Programa Latinoamericano del Centro Internacional de Estudios Woodrow Wilson y la Fundación para la Paz Mundial, julio de 1985.

(45) El profesor Linz también ha destacado el impacto de la rigidez de la duración

cas (46); la necesidad de dotar al sistema con una figura política que esté por encima de las políticas coyunturales (47); la conveniencia de cubrir democráticamente el supuesto de sucesión en el poder (48), y la justificada preocupación por erradicar las secuelas de una larga tradición de autoritarismo, constituyen una serie de factores que se han conjugado para auspiciar la implantación de un sistema parlamentario en algunos países de América Latina.

Sin embargo, la complejidad y contradicciones de un proceso de transición a la democracia, luego de varias décadas de gobiernos autoritarios, no permite predecir que el régimen parlamentario pueda asegurar la consolidación de las instituciones democráticas en medio de graves tensiones políticas, sociales y económicas. Si se tiene en cuenta la reticencia de los factores tradicionales de poder para aceptar la institucionalización de controles efectivos al poder presidencial, los vaivenes que conlleva la sucesión del poder en un régimen parlamentario pueden resultar una fuente de crisis y colapsos difíciles de controlar. Claro está que esta incertidumbre no empece el loable

de los mandatos presidenciales entre los factores del régimen presidencialista que perjudican la transición a la democracia (*Página 12*, Buenos Aires, 24 de mayo de 1988, p. 18): «Ser un poder independiente con un mandato del pueblo por tiempo fijo suele dar a los presidentes una sensación de poder y de misión a cumplir que en algunos momentos contrasta con la cantidad no siempre mayoritaria de votos que recibió y margina de las decisiones políticas a la oposición. Un primer ministro, en cambio, siempre está pendiente de la confianza del Parlamento: puede ser sustituido en un momento en que el sistema pelagra y debe cuidar las relaciones con la oposición, aun cuando se apoyara en la mayoría de los parlamentarios.»

(46) Al referirse al juego político preelectoral, el profesor Linz advirtió que el sistema presidencialista obliga a los partidos a participar en un juego que los sociólogos llaman de «suma cero», en el cual uno solo gana y todos los demás pierden (*Página 12*, Buenos Aires, 24 de mayo de 1988, p. 18): «Esto polariza las campañas electorales y las relaciones entre gobierno y oposición, ya que ésta debe resignarse por lo menos por un lustro a estar lejos del poder, a no participar en las decisiones políticas.»

(47) Otra de las dificultades que apuntó el profesor de la Universidad de Yale con el sistema presidencialista es que el presidente cumple al mismo tiempo dos funciones difícilmente reconciliables: la del líder de un partido que lleva adelante un determinado programa y la de representar a la sociedad toda y su sistema de gobierno. Una función, inevitablemente, deteriora a la otra. Véase LINZ, *Página 12*, cit.

(48) El sistema de sucesión presidencial en caso de fallecimiento o renuncia del presidente también fue caracterizado por Linz como un punto débil en los regímenes presidencialistas (*Página 12*, cit.): «De repente, la suma del poder con que se había investido a quien fue electo directamente por los ciudadanos pasa a otra persona, que muchas veces ni siquiera es del mismo partido o posee cualidades personales absolutamente distintas a su antecesor: los casos de Brasil, con José Sarney, y de Argentina, con Isabel Perón, son elocuentes al respecto.»

propósito de discutir las posibles características de aquellos mecanismos constitucionales que contribuyan a posibilitar la subsistencia del sistema democrático (49).

V. FORTALECIMIENTO DEL ORGANISMO LEGISLATIVO

Por encima de aquello que hace a la forma de gobierno, un aspecto importante de la reforma constitucional propuesta por el Consejo propicia un robustecimiento del órgano legislativo, a fin de lograr un control eficaz de la función ejecutiva mediante el máximo aprovechamiento de la legitimidad democrática del Parlamento. En la medida en que la historia constitucional latinoamericana reconoce una característica común en la expansión del poder presidencial y una debilidad histórica de los poderes políticos del órgano legislativo, el fortalecimiento de las funciones del Congreso constituye otro tema de la reforma constitucional argentina de interés común para América Latina (50).

La Constitución argentina adoptó una legislatura bicameral siguiendo al modelo norteamericano. En este órgano, el pueblo está representado en la Cámara de Diputados y las provincias federadas en el Senado. Los poderes de ambas Cámaras son similares a los conferidos por la Constitución de los Estados Unidos al Congreso. Siguiendo al modelo norteamericano, la Constitución argentina prevé que la rama legislativa de gobierno actúe en forma separada e independiente de la rama ejecutiva. Empero, no puede decirse que la jerarquía e influencia política del Congreso de la nación argentina haya actuado en un pie de igualdad con el poder ejecutivo. A pesar del sistema de frenos y contrapesos previsto por la Constitución, la rama

(49) El profesor Linz, junto con el profesor Alfred Stepan, decano de la Escuela de Relaciones Internacionales de la Universidad de Columbia, se encuentran embarcados en un estudio empírico sobre las diversas formas de ingeniería política que permiten superar graves crisis institucionales. Al examinar las causas desencadenantes de estas crisis en ciertos países y en determinadas épocas, los profesores Linz y Stepan trabajan sobre las diversas hipótesis que se hubieran presentado bajo un régimen parlamentario o presidencialista con el propósito de analizar cómo se habrían superado las crisis. Véase *Works in Progress. Stepan: Making Democracy Work*, Columbia University Record, vol. 14, núm. 8, Nueva York, 14 de octubre de 1988, pp. 1-2.

(50) Hace unos años, un grupo de distinguidos juristas colombianos consideraron una reforma al funcionamiento del Congreso colombiano, concluyendo, entre otras cosas, en la necesidad de ampliar y fortalecer los poderes de control político del legislativo sobre el ejecutivo. Véase «La reforma del Congreso», Coloquio organizado por la Universidad Externado de Colombia, 1966.

legislativa ha carecido tradicionalmente de la jerarquía institucional otorgada a la presidencia. Esta patológica desviación del modelo previsto por el constituyente constituye, obviamente, una de las preocupaciones mayores de los que precisan la reforma constitucional.

Las razones del debilitamiento político del órgano legislativo en oposición al ejecutivo son complejas y variadas. Entre estas razones pueden mencionarse las siguientes: un sistema electoral que sobrepone en importancia la afiliación y lealtad del candidato a su partido político, por encima de sus cualidades como representante de los intereses de sus electores; una malentendida disciplina partidaria, que suele impedir la responsabilidad inmediata del legislador frente a sus electores; la falta de cooperación de la oficina del presidente con los legisladores de la oposición, y, fundamentalmente, un poder ejecutivo poderoso y dominante. Esta paulatina desjerarquización del Congreso ha sido acompañada por la percepción popular de que el trabajo legislativo es lento, defectuoso y estéril y que poco es lo que un ciudadano puede hacer para que su opinión sea tomada en cuenta por su representante en el Congreso.

Podría discutirse si la histórica debilidad del Congreso responde a una desmesurada expansión del poder presidencial o bien a una abdicación de los poderes legislativos (51). Es cierto que el poder presidencial se ha expandido gradualmente en la mayoría de los países. También es cierto que no merece mayor preocupación constatar que la relación entre ambos poderes sea inestable, ya que, bajo ciertas circunstancias políticas, el crecimiento de un poder sobre el otro puede acrecentarse. Lo preocupante es que a través de tantos años de vida política la expansión creciente del poder presidencial no sea capaz de provocar una respuesta del poder legislativo que permita,

(51) Los problemas originados cuando el Congreso no ejerce las facultades que la Constitución le confiere, o cuando el Ejecutivo se arroga las que le corresponden al Congreso, han sido examinados últimamente en Argentina dentro del contexto de la delegación de funciones legislativas (constitucionalidad de los llamados «Reglamentos delegados») y las facultades del Ejecutivo para sancionar «providencias de necesidad y urgencia». Para una crítica a la competencia del Poder Ejecutivo para legislar en materia de reforma monetaria, reforma ministerial y gestión de la deuda pública externa, pueden consultarse los siguientes trabajos publicados en *Revista El Derecho*: A. BIANCHI, «Objeciones constitucionales a dos reformas recientes», vol. 115, 1985, p. 771; J. J. AZPÉLICUETA, «El Decreto 1.096/1985 y su justificación constitucional», vol. 115, 1985, p. 769; J. F. SEGOVIA, «Las providencias de necesidad y urgencia», vol. 116, 1986, p. 910; M. BAZÁN LAZCANO, «¿Es constitucional la gestión de la deuda pública externa?», vol. 117, 1986, p. 963; A. BIANCHI, «La delegación de funciones legislativas (Contribución para un estudio de los llamados Reglamentos delegados)», núm. 6.679-6.680, Buenos Aires, 17-18 de febrero de 1987.

a largo plazo, un cierto equilibrio o sistema de frenos y contrapesos entre ambos poderes.

La figura del legislador, ya sea senador o diputado, ha perdido prestigio con el tiempo. Raramente el presidente convoca a un grupo de legisladores de la oposición para suministrarles información, solicitar su consejo o su voto en una cuestión determinada. Raramente pueden observarse senadores o diputados actuando como activos gestores de grupos de intereses con suficiente fuerza política como para hacer naufragar un ambicioso proyecto del ejecutivo. Mientras que la influencia presidencial en el proceso legislativo suele ser decisiva en la mayoría de los casos, la influencia del Congreso sobre las acciones del presidente es mucho menor. Además, muchas crisis institucionales se desencadenaron no solamente ante un presidente cuya gestión era popularmente percibida como ineficaz, sino también ante la impotencia de un congreso legislativo encenegado en un pantano procedimental incapaz de brindar soluciones rápidas y eficaces a la crisis planteada. Por lo general —y esto es válido no sólo en base a la experiencia argentina, sino también latinoamericana—, los abusos de poder o el incumplimiento flagrante de las obligaciones del órgano ejecutivo suelen ser «sancionados» con una intervención militar y no a través de los mecanismos constitucionales que requieren la intervención del Congreso.

El dictamen preliminar del Consejo propone algunas modificaciones tendientes a aumentar la jerarquía del poder legislativo y hacer más ágil y eficiente el mecanismo de elaboración y sanción de las leyes. Para ello se propone ampliar el plazo previsto para las sesiones ordinarias del Congreso, facultando a cada Cámara a decidir la prórroga de las sesiones ordinarias (52). Aunque sólo el presidente puede convocar a sesiones extraordinarias —fijando el respectivo temario—, se propone imponer la obligación presidencial a convocar sesiones extraordinarias simultáneamente con la toma de decisiones políticas importantes, tales como la declaración del estado de sitio, la disposición de la intervención federal en las provincias y el dictado de reglamentos de necesidad y urgencia. El abuso que el poder ejecutivo argentino ha hecho de estas medidas en el pasado indica la conveniencia de aumentar los mecanismos de control a disposición del poder legislativo.

A los fines de agilizar la tarea legislativa y aumentar la eficacia en el trámite de elaboración de las leyes, el Consejo propone eliminar la doble condición de Cámara de origen y revisora, según sea donde tuvo iniciación

(52) El Consejo propone que las sesiones ordinarias se extiendan entre el 10 de abril al 30 de noviembre de cada año. La convocatoria se realizaría en forma automática, es decir, sin depender de la voluntad del presidente (*Informe*, p. 57).

un proyecto de ley. Se sugiere que todos los proyectos de ley sean iniciados en la Cámara de Diputados, pasando el Senado a ser siempre Cámara revisora. Excepcionalmente, el procedimiento se invierte cuando el proyecto de ley pueda afectar las autonomías o autarquías de los Estados provinciales, en cuyo caso el proyecto debe iniciarse en la Cámara de Senadores, pasando a ser revisora la Cámara de Diputados (53). Apoyándose en mecanismos similares de la Constitución italiana, el dictamen del Consejo también sugiere la incorporación de reformas que permitan la aprobación ficta de proyectos de ley; un trámite especial para proyectos enviados por el poder ejecutivo con pedido de urgente tratamiento; la posibilidad de que cada Cámara delegue en comisiones especiales la discusión y aprobación de algunos proyectos, y la reducción del quórum para que la Cámara pueda sesionar (pero no para la aprobación de proyectos) (54). Si bien muchas de estas reformas pueden llevarse a cabo sin necesidad de una reforma constitucional, todo respaldo constitucional al órgano legislativo redundará en una sensible mejora al funcionamiento equilibrado de los poderes.

VI. FEDERALISMO

El federalismo, como forma de organización del Estado, fue adoptado por la Constitución de 1853 en base a pactos interprovinciales preexistentes y siguiendo el modelo norteamericano. Sin embargo, el federalismo argentino —al igual que el brasileño y el mexicano, y a diferencia del norteamericano— no responde a un fenómeno de continuidad histórico-política. Mientras que

(53) *Informe*, p. 58: «Conforme a esta propuesta, en la mayoría de los casos un proyecto de ley —que puede ser iniciado por cualquier miembro de ambas Cámaras, o por el Poder Ejecutivo— sería originalmente sancionado por la Cámara de Diputados. El proyecto pasa al Senado para su tratamiento. Si el Senado no lo devuelve dentro de los sesenta días transcurridos desde su recepción, pasa al Poder Ejecutivo para su promulgación o veto. En el caso de que el Senado lo devuelva con observaciones, la Cámara de Diputados podrá insistir con el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes. Como se señaló en el texto, este procedimiento se invierte en el caso de que el proyecto afecte las autonomías o autarquías provinciales. En caso de desacuerdo entre ambas Cámaras acerca de quién debe actuar como Cámara de origen, la cuestión deberá ser sometida a la Corte Suprema de Justicia de la Nación.»

(54) *Informe*, pp. 58-59, donde se transcriben el artículo 72 de la Constitución italiana y los artículos 67 y 71 de la enmienda constitucional incorporada en 1972 a dicha Constitución. Para una medulosa crítica a esta propuesta, destacando que las legislaturas cumplen funciones de deliberación que conllevan una inevitable lentitud, véase G. MOLINELLI, «Cómo no reformar el Congreso (en un sistema presidencialista)», en revista *La Ley Actualidad*, 28 de septiembre de 1989, p. 1.

en los Estados Unidos la preexistencia de la soberanía de los Estados se adecúa a una tradición precolonial firmemente enraizada en su organización política, en la República Argentina, el Estado federal surgió a consecuencia de un largo forcejeo entre el Gobierno central, radicado en Buenos Aires, y las provincias del interior del país que sentaron las bases de la organización política contemporánea.

A pesar de que la Constitución argentina establece un principio idéntico al de la décima enmienda de la Constitución de los Estados Unidos (esto es, que los poderes no delegados expresamente a la nación son de competencia exclusiva y excluyente de las provincias), y que en ambos países la forma federal ha sido gradualmente erosionada por un predominio de las fuerzas centrípetas sobre las centrífugas, el peso de la tradicional centralización del poder colonial sumado a la accidentada vida institucional de nuestro país han convertido a lo que debiera ser una competencia federal de excepción en un principio generalizado. De allí que el robustecimiento del federalismo haya sido una de las grandes preocupaciones del Consejo encargado de elevar una propuesta de reforma constitucional.

Contrariamente a la perspectiva histórica del federalismo argentino que acabo de exponer, el Consejo considera que el esquema federal se condice con la historia política argentina (55). Más importante que esta diferencia de perspectiva histórica es destacar la importancia que le otorga el Consejo a la descentralización del poder político y económico del Estado para el fortalecimiento de la democracia. Ante las consecuencias nefastas que ha tenido la concentración del poder en la violación sistemática de las libertades individuales, la falta de pluralismo ideológico y participación ciudadana y la macrocefalia resultante de un desequilibrado desarrollo económico, el Consejo considera que «el sistema federal es una técnica de división, equilibrio y compensación de los poderes que responde eficientemente a los reclamos que plantea el desarrollo de nuestra sociedad» (56).

Una de las propuestas más atractivas se refiere a la necesidad de reservar la explotación de los recursos económicos a los gobiernos provinciales bajo cuya jurisdicción se encuentran estos recursos. Esta asignación de recursos no desconoce el deber del gobierno federal de instruir mecanismos de redistribución de los réditos derivados de dicha explotación. Solamente esta política de redistribución de ingresos podría permitir un desarrollo armónico del país, compensando aquellas provincias que carecen de fuentes de riqueza naturales (57). Ante la nacionalización de los minerales energéticos

(55) *Informe*, p. 69.

(56) *Informe*, p. 69.

(57) *Informe*, p. 70.

y su explotación por parte de empresas que dependen del gobierno federal, la reforma constitucional propone que se garantice a las provincias un régimen de coparticipación en los beneficios financieros que se deriven de dichos recursos, o bien garantizarles el derecho al voto en las entidades del gobierno federal encargadas de la explotación de los recursos. Estos aspectos económicos son considerados imprescindibles para la implementación de un genuino federalismo, ya que no puede esperarse una autonomía institucional cuando no existe una genuina autonomía financiera.

Si bien la Constitución no deja lugar a dudas respecto a cuáles son los poderes reservados a las provincias (esto es, aquellos taxativamente delegados al Gobierno central), no resulta tan claro determinar en cada caso cuáles son sus poderes concurrentes e implícitos. Aunque algunas de estas facultades pueden ser objeto de negociación mediante pactos interprovinciales o tratados entre las provincias y el gobierno federal, el Consejo se ha preocupado por revitalizar la función del Senado de la República como organismo fiscalizador y protector del equilibrio federativo. A tal fin, el Consejo propone encomendar al Senado funciones específicamente orientadas a defender el sistema federal.

Entre las funciones más importantes que se proponen se encuentra la competencia exclusiva del Senado para actuar como Cámara de origen en todo proyecto de ley que afecte los intereses de las provincias. También se le otorga al Senado la facultad de recurrir ante la Corte Suprema de Justicia contra los actos del órgano ejecutivo que infrinjan los derechos reservados a las provincias. Asimismo, el Senado podrá constituirse y organizarse a los efectos de coordinar los intereses de un grupo determinado de provincias, viabilizando de esta forma un proceso de regionalización económica del país (58). Estas propuestas se ubican dentro de un contexto de reforma general del Senado que contempla su forma de composición (59) y la elimina-

(58) *Informe*, p. 68: «La base regional de la representación de los senadores, para el tratamiento de ciertos temas, permitiría asumir políticamente el problema de las regiones argentinas, ya que se trata de un ámbito institucional que permite acuerdos y concertaciones entre las provincias para determinadas políticas regionales o de planteamiento. Se crearía así la obligación de llevar al Senado los problemas cuyas decisiones afectan distintas provincias o reclaman soluciones regionales.»

(59) «El Consejo propone mantener la representatividad de dos senadores por provincia. Empero, se propone una doble alternativa para su selección. Por un lado, que sean elegidos por las legislaturas provinciales con el voto de la mayoría absoluta de sus miembros y manteniendo sobre los senadores el derecho de revocarles el mandato. Bajo este esquema, la duración del mandato sería de seis años, renovables por terceras partes cada dos años y con posibilidad de reelección. Por otro lado, se propone que sean elegidos por absoluta mayoría de votos de las legislaturas locales y sin derecho a revo-

ción de la función del vicepresidente de la nación como presidente del Senado (60).

Por último, el Consejo recomienda una serie de enmiendas a la cláusula constitucional —a ser complementada con una ley reglamentaria— que autoriza la intervención federal en las provincias con el proclamado fin de «garantizar la forma republicana de gobierno». La distorsión de esta amplia facultad de intervención federal conferida al poder ejecutivo nacional ha culminado con una serie de abusos que incluyen la suplantación de los gobiernos de provincia por funcionarios federales y la remoción de miembros del poder judicial. Esta patológica distorsión de lo que debiera ser un remedio *in extremis* para tutelar y no avasallar las autonomías provinciales no responde simplemente —como se ha argumentado en repetidas ocasiones, incluso por la Corte Suprema de Justicia y el Consejo— al lenguaje utilizado por la cláusula que autoriza la intervención (61). El problema reconoce causas más complejas que también afectan el ejercicio del federalismo en México y Brasil (62) y que en la República Argentina también han determinado el abuso de la facultad de declarar el estado de sitio (63).

catoria. Conforme a esta alternativa, el mandato duraría cuatro años, sin renovación parcial y con posibilidad de reelección» (*Informe*, p. 69). Aunque estas dos opciones responden a principios distintos, el Informe del Consejo no analiza las ventajas y desventajas de cada una de ellas, ni tampoco aconseja optar por una de las dos.

(60) *Informe*, p. 69: «Las autoridades del Senado deberán ser elegidas de su seno (un presidente, un vicepresidente primero y un vicepresidente segundo), los que durarían dos años en sus funciones, no siendo reelegibles. Para el caso de acefalia definitiva, asumiría la presidencia de la Nación el presidente del Senado, el que deberá convocar a elecciones, a realizarse dentro de los noventa días.»

(61) Véase, por ejemplo, ALEJANDRO ORFILA, en *Fallos de la Corte Suprema de Justicia de la Nación*, vol. 154, 1929, p. 192, donde con cita a constitucionalistas argentinos clásicos (Joaquín V. González y Estrada) la Corte confiere apoyo constitucional a la decisión no justiciable del Congreso de la Nación de reemplazar al gobernador de la provincia por un interventor federal, cerrar la legislatura y declarar en comisión a los jueces en base a la facultad conferida por el art. 6.º de la Constitución argentina. El Consejo observa que el ejercicio incorrecto y abusivo de la intervención federal se explica en gran medida por el hecho de que el modelo norteamericano (artículo IV, sección 4.ª de la Constitución de Estados Unidos) habla de la necesidad de «proteger» a las entidades federadas y no simplemente de «intervenir», como lo hace el artículo 6.º de la Constitución argentina. *Informe*, p. 72: «En Estados Unidos, cuando la Unión protege, se presenta armada, pero su función es 'tuitiva', o sea, de ayuda. No se sustituye a la autoridad civil local. En Argentina, en cambio, la intervención federal es 'coercitiva', pues ejerce autoridad plena y se sustituye, aunque provisionalmente, a la autoridad civil local.»

(62) Para un detenido análisis del abuso del poder de intervención federal en Brasil, puede consultarse H. G. JAMES, *Federal Basis of the Brazilian Constitutional System*,

VII. EXPANSION DE LA PARTICIPACION CIUDADANA

El Consejo destaca en su informe que, luego de prolongados períodos de gobiernos militares, en los cuales la participación política de los ciudadanos ha sido sumamente limitada, sería conveniente que una reforma constitucional reconozca la posibilidad de ejercer formas semidirectas de democracia en el orden nacional, provincial y municipal. Esta democracia participativa permitiría abrir canales de expresión política más allá de la elección de diputados al Congreso de la nación y electores de presidente y vicepresidente de la nación (64). A juicio del Consejo, la constitucionalización de formas semidirectas o intermedias de democracia facilitaría el desarrollo de hábitos de discusión, negociación y conciliación, promoviéndose de esta forma ingredientes tan esenciales de un sistema democrático como son la tolerancia y el pluralismo (65).

La propuesta del Consejo incluye la iniciativa popular, mediante la cual puede presentarse un proyecto de reforma por vía de petición, acompañado por la firma de un número de ciudadanos; el plebiscito, por el que se consulta a la ciudadanía respecto de cuestiones no legislativas, y el referéndum legislativo para confirmar o rechazar una ley anterior (66). Algunos autores

núm. 31, 1923. Un análisis de la autonomía constitucional de las entidades federativas mejicanas puede verse en el trabajo inédito de la licenciada LAURA TRIGUEROS GAISMAN, *El federalismo en México. Autonomía y coordinación de las entidades federadas*, monografía presentada al Coloquio sobre Derecho Constitucional Comparado México-Estados Unidos, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la U. N. A. M., 13-17 de junio de 1988.

(63) También sobre este tema el Consejo ha producido un extenso informe destacando la necesidad de limitar este poder en situaciones de emergencia (*Informe*, pp. 293-307).

(64) *Informe*, p. 76: «La Constitución nacional no contiene una mención expresa de los procedimientos semidirectos de democracia. De este modo, la relación entre electores y representantes se limita, en cuestiones de decisiones políticas, a los actos electorarios, en los cuales, mediante el voto, se designan representantes y se deciden líneas políticas generales expresadas básicamente en plataformas políticas. Fuera de estos actos, el ciudadano permanece ajeno a las decisiones políticas y cuenta con reducidas posibilidades de controlarlas.»

(65) Otras de las ventajas de la participación es que ella contribuye a la desburocratización del aparato estatal. Véase *Informe*, p. 74: «La necesidad de que en importantes resoluciones sean consultados los interesados, o que éstos tengan un poder decisorio, conduce a una disminución del poder burocrático, que se basa en gran medida en la exclusividad del manejo de las cuestiones y la información.»

(66) *Informe*, p. 76: «También se propone otorgar al órgano ejecutivo la facultad de convocar una consulta popular sin carácter vinculante respecto de temas de especial

se han opuesto a estos mecanismos de participación indirecta a nivel nacional por considerar que llevaría a la población a expedirse sobre temas complejos que deben ser resueltos por sus representantes (67), o bien por temor a que la democracia entre en crisis en razón al excesivo uso que pueda hacerse de estos mecanismos. Sin embargo, sus eventuales problemas de funcionamiento han sido tomados en cuenta en el informe al aconsejar la adopción de fórmulas abiertas que puedan ser utilizadas conforme a cambiantes circunstancias políticas y una limitación a la posibilidad de ejercer estos mecanismos de democracia semidirecta. También se contempla la necesidad de dar a la población tiempo suficiente para alcanzar decisiones razonadas, otorgando una amplia participación a los partidos políticos durante el proceso previo a la consulta, con el propósito de permitir una discusión profundizada sobre la cuestión propuesta (68).

VIII. LOS DERECHOS ECONOMICOS Y SOCIALES

La Constitución argentina contiene una generosa lista de derechos y garantías individuales, afirmando el principio de igualdad ante la ley, debido proceso, libertad de asociación, expresión y religión, derecho a la privacidad, etc. El Consejo no propone cambios significativos a esta lista de dere-

trascendencia política, tales como la aprobación de tratados con potencias extranjeras.» En 1984, el gobierno argentino recurrió a una consulta no vinculante para solicitar la opinión de la ciudadanía sobre la conclusión de un tratado con la República de Chile relacionado con el trazado de límites en la zona del Canal de Beagle. En opinión dividida, la Corte Suprema de Justicia convalidó, aunque sea indirectamente, la constitucionalidad de la convocatoria. Tres de los cinco jueces recurrieron al cómodo expediente de rechazar la petición, considerando que la impugnación al decreto presidencial no constituía una «controversia o causa» que autorizara el control de constitucionalidad y, además, porque el peticionario (un ciudadano común) carecía de interés suficiente para plantear la cuestión. Los dos jueces que votaron en disidencia aceptaron formalmente la queja, pero no encontraron objeción constitucional alguna para que el presidente consulte la opinión ciudadana sobre un tema que hace a la soberanía territorial, siempre y cuando dicho pronunciamiento no fuera vinculante para el Congreso, que es el organismo a quien la Constitución le otorga la facultad de aprobar los tratados concluidos por el presidente con las potencias extranjeras. Véase *Baeza, Aníbal Roque v. Estado nacional*, Corte Suprema de Justicia, 28 de agosto de 1984; *Fallos de la Corte Suprema de Justicia de la Nación*, vol. 306, 1984, p. 1125

(67) Véase, por ejemplo, S. DANA MONTAÑO, «Contestación a la encuesta del Instituto de Estudios Legislativos de la Federación Argentina del Colegio de Abogados sobre la revisión constitucional», en revista *El Derecho*, núm. 6.789, Buenos Aires, 7 de diciembre de 1987.

(68) *Informe*, pp. 77-78.

chos individuales (69), aunque se sugiere vigorizar el principio de tolerancia religiosa eliminando al catolicismo como religión oficial del Estado y el requisito impuesto a los candidatos a presidente y vicepresidente de pertenecer a la religión católica.

No parece existir oposición a la eliminación de la exigencia de que el presidente y vicepresidente de la nación pertenezcan a la religión católica. Sin embargo, no todos los sectores de opinión están conformes con otorgar a la Iglesia católica el mismo trato que a las otras religiones. Mientras que algunos consejeros sostuvieron que una primacía de la Iglesia católica implica inevitablemente una infracción al derecho de profesar libremente todas las religiones (70), otros votaron por mantener a la religión católica como *primus inter pares*, expresando que no es incongruente garantizar la libertad de cultos y otorgar un reconocimiento especial a la religión profesada —aunque sea formalmente— por la mayoría del pueblo argentino (71). A pesar del reconocimiento constitucional del catolicismo como religión oficial, la contribución financiera del Gobierno argentino es magra, razón por la cual una equiparación del *status* de todas las religiones frente al Estado, como propone la reforma, no implicaría un cambio que no sea de carácter simbólico (72).

(69) *Informe*, p. 39: «[L]os derechos que están reconocidos sobre todo en los artículos 10, 14, 15, 16 y 19 de la Constitución, deben quedar exentos de toda reforma sustancial y sólo ser complementados con aquellos otros derechos y garantías que se deriven de la misma justificación que los primeros y cuyo reconocimiento sea necesario para asegurar una generalización del ejercicio efectivo de aquellos derechos y garantías.»

(70) *Informe*, p. 198.

(71) *Informe*, pp. 432-433, reservas planteadas por el señor Albrien, doctor Puiggrós y el reverendo Storni, quienes propusieron una fórmula similar a la incluida en el artículo 16 de la Constitución española de 1978, por la cual el Estado, tomando en cuenta «las creencias religiosas de la sociedad», se compromete a cooperar con la Iglesia católica y demás confesiones.

(72) *Informe*, p. 433. La percepción del tema por parte de un sector quizá minoritario pero influyente de la sociedad argentina puede verse en *La Prensa*, Buenos Aires, 7 de diciembre de 1986, p. 7 (comentario editorial): «[N]o resulta aconsejable suprimir el artículo 2.º, que establece que 'el Gobierno federal sostiene el culto' (de la Iglesia católica). Precisamente por la razón que se aduce de que el aporte económico que hace el Estado es meramente simbólico, debe ser mantenido como un homenaje a la tradición nacional y un acatamiento a lo que contienen implícitamente los pactos pre-existentes mencionados por los constituyentes de 1853 en el Preámbulo, en el que se invoca la protección de Dios. Tal mantenimiento importaría, además, el reconocimiento de que la moral cristiana, en sí misma y apartada de su contenido religioso, contiene la más elevada enseñanza sobre la conducta del hombre y que debe seguir inspirando la conducta de gobernantes y gobernados.»

El Consejo recomienda el expreso reconocimiento de la jurisdicción supranacional de la Corte Interamericana de Derechos Humanos —aceptada por la Argentina con posterioridad a la ratificación del Pacto de San José de Costa Rica—, la incorporación del *habeas corpus* y el amparo a la Constitución y la protección constitucional de la objeción de conciencia al servicio militar (73). Quizá la propuesta más trascendente desde el punto de vista ideológico consiste en la incorporación de los principios del constitucionalismo social que anticipara el texto de la Constitución mexicana de 1917, dos años antes que la alemana de Weimar de 1919. A juicio del Consejo, el reconocimiento de los derechos sociales y económicos, tales como contar con una atención médica adecuada, vivienda digna, jubilación justa y otros semejantes, no se oponen al reconocimiento de los derechos individuales clásicos, sino que son una extensión necesaria de estos últimos (74). Expresa el Informe del Consejo que «los derechos sociales no son derechos distintos de los individuales, sino que consisten en una ampliación del alcance de éstos que surge de concluir que ellos no sólo se violan por agresiones activas que lesionan, por ejemplo, la vida o la integridad corporal, sino también por la omisión de proporcionar a todos los individuos los medios necesarios para una subsistencia digna y plena» (75).

En realidad, los derechos económicos y sociales fueron incorporados por la reforma constitucional de 1949 y posteriormente confirmados en el artículo 14 bis de la Constitución vigente por la Convención Constituyente de 1957. Sin embargo, la legitimidad de dicha incorporación ha sido reiteradamente cuestionada, por lo que se aconseja su confirmación por una reforma de incuestionable legitimidad de origen (76).

Si bien existe una aspiración generalizada por refundir en el texto constitucional los principios del constitucionalismo liberal clásico con la tónica moderna del constitucionalismo social (77), también existe un convencimien-

(73) *Informe*, pp. 41-42.

(74) Véase *Informe*, p. 42, donde se expresa que el reconocimiento de los derechos individuales clásicos no se logra con la mera abstención de interferir en esas libertades por parte del Estado o de los demás individuos, sino que requiere, además, «la colaboración solidaria y activa de todos ellos para que cada individuo cuente con iguales posibilidades reales de elegir y materializar sus proyectos de vida».

(75) *Informe*, p. 42.

(76) *Informe*, p. 43.

(77) Algunos constitucionalistas de nota en América Latina han destacado la relación entre el constitucionalismo social y la implementación de la doctrina social de la Iglesia católica. Véase, por ejemplo, G. BIDART CAMPOS, «Los setenta años de la Constitución de México de 1917», en *Revista El Derecho*, núm. 6.748, Buenos Aires, 10 de junio de 1987: «Quienes nos aferramos a la doctrina social de la Iglesia sentimos

to de que la vitalidad de los derechos económicos y sociales depende en gran medida de su aplicación efectiva (78). Si se pretende honestamente implementar un Estado de bienestar o democracia social, poco se lograría con volcar al texto constitucional una serie de aspiraciones o promesas que finalmente se conviertan en meras ilusiones por falta de una legislación reglamentaria o un poder judicial capaz de desarrollar los mecanismos necesarios para obligar a los otros poderes a cumplir con el texto constitucional. En materia constitucional, todo repertorio de ilusiones crea expectativas, y toda defraudación de expectativas crea frustraciones que terminan por amenguar la legitimidad de las cláusulas ideológico-programáticas.

Si bien es plausible incorporar al texto constitucional fórmulas constitucionales que reflejen el modelo de convivencia que la sociedad ambiciona y demanda, no parece aconsejable incorporar un repertorio de ilusiones sin antes reflexionar y calibrar en qué medida esos derechos sociales y económicos cuenten con una posibilidad de uso y exigibilidad. No pareciera que el Consejo haya dado a este problema la atención que merece, a pesar de que el Informe expresa preocupación por implantar normas constitucionales operativas.

IX. CONCLUSION

Son pocos los países de América Latina que han podido desarrollar una cierta continuidad de las instituciones jurídicas relacionadas con los mecanismos de sucesión gubernamental, un equilibrado sistema de frenos y contrapesos entre los poderes de gobierno y una tradición de respeto por las libertades individuales. Mucho se ha escrito sobre la artificialidad de un número significativo de Constituciones, cuyo texto se encuentra divorciado

efervescencia de nuestras valoraciones cuando un arcaico liberalismo resignado e inolidario resiste los avances del constitucionalismo social, que es apto para desarraigar desculturalización, analfabetismo, pobreza, miseria, insalubridad, epidemias, inseguridad social, hambre y desnutrición, segregaciones sociales, egoísmos clasistas, estratificación social, minoridad abandonada y tantas otras lacras que claman por remedio urgente.»

(78) G. BIDART CAMPOS, «Los setenta años...», *op. cit.*, quien destaca que la consagración de los derechos sociales y económicos no se obtiene «con escribir una norma que diga 'todo hombre tiene derecho a la alimentación, a la vivienda, a la atención de su salud', porque primero tenemos que afrontar muchas cosas, como saber frente a quién tiene esa pretensión que se coloca bajo nombre de 'derecho' subjetivo, qué obligación tendrá ese 'quién' una vez que sepamos quién es el sujeto pasivo obligado, y qué posibilidades reales hay —o puede haber rápidamente— para que esas mismas prestaciones tengan disponibilidad de ofrecimiento».

del ambiente donde deben operar. No resulta sorprendente entonces que los procesos de reforma constitucional hayan seguido de cerca a las numerosas crisis institucionales que se han planteado en la región.

Este ímpetu de reforma constitucional en América Latina no debe ser cínicamente interpretado como otra manifestación más de un esnobismo constitucional. El movimiento de reforma refleja una vez más la constante adhesión de los países latinoamericanos a formas republicanas de gobierno. En esta coyuntura histórica en que tantos países han retornado a gobiernos democráticos, otra frustración del constitucionalismo latinoamericano significaría un revés más difícil de revertir que en épocas pasadas.

El hecho de tomar seriamente a una propuesta de reforma constitucional no implica desconocer una lección ineluctable de la experiencia histórica latinoamericana en general y argentina en particular, esto es, que las Constituciones no pueden contribuir por sí mismas a la continuidad democrática y el respeto de los derechos humanos. No existe una fórmula constitucional capaz de asegurar la operatividad de las cláusulas constitucionales, cuyo relativo éxito reposa sobre premisas raramente examinadas por los juristas, y que se encuentran ligadas a fenómenos estructurales de historia y cultura.

La propuesta de reforma constitucional impulsada por el Gobierno argentino podría inducirnos a creer que la continuidad democrática sólo depende del establecimiento de un régimen semipresidencialista de gobierno, la descentralización política y económica de las decisiones, un amplio mecanismo de participación democrática y la incorporación de derechos sociales y económicos. Pero no ha sido éste el propósito que ha inspirado a esta reforma, sino el de promover un debate sobre aquellos mecanismos constitucionales que pueden facilitar una transición a la democracia. Sin perjuicio de incorporarme al debate promovido por los que propician esta reforma, estoy convencido de que la solución del problema transita por la senda del cumplimiento de la Constitución y no por la de su reforma o sustitución. Lo que se requiere fundamentalmente es un liderazgo político suficientemente responsable y consciente de los límites de su poder; el restablecimiento de una cultura política, una visión del bien común y un sentido elevado de responsabilidad cívica. Con o sin reforma constitucional, el camino que conduzca hacia la consolidación de estos valores continuará siendo largo y tortuoso.

JURISPRUDENCIA
Estudios y Comentarios

