

# **Contenidos de la futura Reforma Constitucional**

## **Comentario al dictamen del Consejo para la Consolidación de la Democracia**

Por Alberto M. García Lema

I

### **EL PROCESO DE REFORMA**

La iniciativa formulada por el presidente Alfonsín de promover una reforma de la Constitución Nacional debería recorrer, hasta su culminación, un camino compuesto de cuatro instancias.

Dos de ellas resultan impuestas por la propia normativa aplicable, el art.30 de nuestra Ley Fundamental vigente, que exige la declaración de la necesidad de la reforma adoptada por el Congreso Nacional con el voto de las dos terceras partes de los miembros y la intervención de una Comisión convocada al efecto de decidir al respecto de dicha reforma. La tercera sale de nuestra práctica constitucional y en la elaboración del acto comicial en virtud del cual habrá de elegirse los integrantes de la Asamblea Constituyente.

La cuarta instancia, que cronológicamente resulta ser la primera, es de naturaleza política. Consiste en la decisión a tomar por el Poder Ejecutivo de remitir al Congreso un proyecto de ley definiendo la conveniencia de la reforma, estableciendo su carácter “total” o “parcial” y de adoptar esta última metodología, proponiendo los artículos de la Constitución susceptibles de modificación.

Aun cuando el Congreso Nacional tiene la facultad de iniciar por sí el trámite de reforma, mediante la promoción por algún legislador de cualquier Cámara del proyecto de ley respectiva, y existe concretamente un proyecto de la principal fuerza de oposición de la H. Cámara de Diputados de la Nación – el justicialismo renovador- proponiendo una reforma “total” de la misma, no parece políticamente concebible un progreso en el tratamiento de esta iniciativa sin conocer la opinión del presidente, quien reúne al mismo tiempo la condición de jefe del partido de gobierno.

El Poder Ejecutivo Nacional inició los estudios sobre la convivencia de la reforma confiando el tema, con fecha 13 de marzo de 1986, a una comisión presidencial creada poco tiempo antes (por decreto 2446/85), denominada Consejo para la Consolidación de la Democracia. Este consejo produjo un dictamen preliminar con fecha 7 de octubre de 1986 pronunciándose a favor de la reforma.

Aun cuando las conclusiones del dictamen del Consejo no fuesen enteramente seguidas por el presidente al redactarse el proyecto de ley de reforma, resulta consistente suponer que inspirará en sus lineamientos generales a la propuesta gubernamental dado el apoyo político que éste le ha brindado. Es por tal circunstancia que parece útil iniciar un comentario sobre las principales conclusiones contenidas en dicho dictamen, a fin de reflejar el estudio actual del debate acerca de una futura reforma de la Constitución.

II

## **ESTRUCTURA DEL DICTAMEN**

El dictamen se compone de nueve capítulos, en donde luego de pronunciarse sobre la oportunidad y necesidad de la reforma (cap. II) y el procedimiento recomendado para concretarla (cap. III) se ofrecen propuestas específicas para la modificación de la parte doctrinaria de la Constitución (cap. IV) de los poderes del gobierno federal (cap. V) del federalismo (cap. VI) de los instrumentos para la participación (cap. VII) del régimen del derecho internacional (cap. VIII) y del propio mecanismo de reforma de la Constitución (cap. IX) .

Dicho dictamen ha sido publicado a fines del año 1986 (1), en forma conjunta con los trabajos de sus cinco comisiones técnicas y los individuales de algunos consejeros y asesores cuya lectura permite advertir la influencia que han tenido cada uno de ellos en las conclusiones incluidas en la recomendación final.

Dada la extensión del aludido dictamen y de los estudios particulares en los que se apoya, me limitaré a realizar una valoración crítica de algunos de los aspectos de mayor importancia, sin ceñirme rigurosamente a su orden de exposición.

### **III**

#### **CONVENIENCIA DE UNA REFORMA DE LA CONSTITUCION**

El dictamen se pronuncia en primer término a favor de la necesidad de una reforma de la Constitución. En cuanto a las razones de fondo aducidas para sostenerla cabe destacar que, de la circunstancia que la Constitución vigente haya sido crónicamente transgredida durante largos periodos de los últimos cincuenta años, infiere que ella presenta deficiencias funcionales que no han favorecido la posibilidad de encarar con éxito las crisis que ha venido afrontando el país. Aprecia también la suerte de ilegitimidad que campea en nuestro actual sistema constitucional, en donde se cuestionó la reforma de 1949 por presuntos defectos formales, para luego ser anulada por un decreto de un gobierno de facto de 1995. Mientras tanto la Convención Constituyente de 1957 fue convocada sin sujeción al procedimiento establecido en el art. 30 de la Constitución, que requiere la previa intervención legislativa. Por otra parte, las concepciones de filosofía política que confluyen en este siglo en el constitucionalismo social hacen conveniente actualizar una Carta Magna como la nuestra, que es de las más antiguas del mundo. Finalmente destaca que nuestra Constitución tiene defectos estructurales que dificultan la negociación y el arreglo propios de un sistema democrático, por lo que debe propenderse a eliminar tales trabas estructurales (2).

(1) "Reforma Constitucional". Dictamen preliminar para la Consolidación de la Democracia, Buenos Aires, Eudeba, 1986.

(2) Conf. Cap II, ps. 23/30 y la reserva del consejero Puigrós (ps. 30/35).

Completamente, y como argumento de apoyo, se alude a que la gran mayoría de las opiniones consultadas por el Consejo concuerdan en que la Constitución necesita ser reformada, aun cuando existan discrepancias acerca de su oportunidad. A ello puede agregarse los datos

aportados por el dictamen sobre el tema de ALFREDO VÍTOLO, respecto que entre 1893 y 1955 se presentaron al Parlamento argentino 65 proyectos, tendientes a declarar la necesidad de la reforma; la posición sostenida en igual sentido en la Convención de 1949, por la Comisión Técnica Asesora de la reforma en 1956 y su similar en 1971, y la coincidente en la casi totalidad de los partidos políticos argentinos en sus plataformas electorales o cuando estuvo en debate el tema (3).

#### IV

#### LOS CONTENIDOS POLITICOS DE LA REFORMA

Aun cuando comparta enteramente los mencionados argumentos favorables a la declaración de la necesidad de la reforma, puede afirmarse que ellos ponen más el acento en los fenómenos reveladores de la crisis de nuestro sistema constitucional clásico o en los efectos que produjo, descuidando un análisis pormenorizado acerca de las causas de dicha crisis.

No obstante lo expuesto, el general de las propuestas contenidas en el dictamen y de los fundamentos en que se apoyan, permite conocer que sus autores habrían privilegiado un diagnóstico preponderantemente político acerca de las causas generantes de la aludida crisis con detrimento de las circunstancias económicas y sociales que contribuyeron a su desendeudamiento.

Así se postula la incorporación de un régimen presidencialista mixto, instituyendo la figura de un primer ministro responsable ante la Cámara de Diputados de la Nación. Las funciones que actualmente posee el presidente se deslindan entre las que éste habrá de conservar para el futuro respecto de las que se atribuirán al gabinete. Se recomienda la elección del presidente por sufragio directo, por el sistema de ballotage o de doble vuelta (4).

En cuanto a la reforma del Poder Legislativo, se encaran importantes cambios en el procedimiento de formación y sanción de las leyes, en la duración y modo de convocatoria de los tipos de sesiones que realiza el Congreso, y en la labor de sus comisiones. Más importantes son todas las modificaciones respecto de las funciones futuras de cada una de las Cámaras. El Senado pasa a ser el principal encargado de la defensa del sistema federal de gobierno, mientras que la Cámara de Diputados en el dictado de la legislación común. Estas diferentes funciones se reflejan en las distintas posiciones que se les acuerdan, ambas en el procedimiento de formación y sanción de los distintos tipos de leyes. Por otra parte la Cámara de Diputados toma una participación más activa en la administración del Estado puesto que interviene directamente en el control de la gestión del primer ministro y del gabinete (5).

(3) Conf. Ps. 308/312.

(4) Conf. Cap V ps. 49/57. Dictamen de la

(5) Conf. ps. 57/59, cap. VI ps. 67/69. Dictamen de la Comisión técnica N°3 (esp. Ps 121/143)

Dentro de la materia que se viene considerando, el dictamen recomienda también modificaciones en la forma de elección tanto de senadores como de diputados y respecto de los primeros en el plazo de duración de sus mandatos. Para vincular a los senadores más fuertemente en las legislaturas provinciales que los eligen se ofrece una alternativa; la posibilidad de que éstas revoquen los mandatos de sus senadores dentro de una duración de seis años en las funciones, o reduciendo este plazo a cuatro años si se mantiene la actual irrevocabilidad. En cuanto a la elección de los diputados nacionales se propone la adopción de un sistema mixto, en el cual la mitad de la Cámara Baja es elegida por circunscripciones uninominales y la otra mitad por representación proporcional (6).

La reforma del sistema electoral se extiende a constitucionalizar los principios de la ley Sáenz Peña, pero sólo de modo parcial, al recomendarse la inclusión del voto secreto y universal, pero no la obligatoriedad del voto, que se remite a la legislación (7).

No concluyen con lo dicho los cambios propugnados puesto que todavía se prevé la incorporación de instituciones que habrían de facilitar una democracia más participativa al incluirse las llamadas formas semidirectas, como la iniciativa popular, el plebiscito y el referéndum (8). También se contempla la participación de los grupos y asociaciones intermedias al postular la creación de un Consejo Económico y Social de carácter asesor de los Poderes Legislativo y Ejecutivo (9).

## V

### LOS ANTECEDENTES

Con la simple exposición realizada de las principales modificaciones a introducir en el funcionamiento de los órganos del Estado queda corroborada, a mi juicio la afirmación anticipada anteriormente, en el sentido de que los autores del dictamen han privilegiado un diagnóstico principalmente político acerca de la crisis de nuestro sistema constitucional.

Desde este punto de vista han profundizado, con las soluciones técnicas individualizadas, el enfoque que inspiró a la reforma constitucional del año 1972, dirigida a corregir – según se lee en los considerandos del Estatuto del 24 de agosto de ese año – “la crisis de funcionalidad de los órganos de gobierno del Estado”. Fueron propuestas incorporadas en esa reforma y que superviven en muchos de los contenidos ya anticipados del dictamen, la elección directa del presidente y vicepresidente de la Nación por mayoría absoluta de sufragios que puede implicar el ballottage de no alcanzarse ese resultado; la reducción de los mandatos de los senadores a cuatro años; las modificaciones a los arts. 58 y 69 de la Constitución Nacional destinadas a agilizar el funcionamiento del Parlamento, entre otras. Más adelante se indicará, a su vez, cuáles de estos cambios provenían de la Constitución de 1949 (10).

(6) Conf. Ps. 59/62. Dictamen de la Comisión técnica N° 4 ps. 211/222. Idem Dictamen de Antonio Jesús Ríos, ps. 348/48.

(7) Cofn. P. 60

(8) Conf. Cap VII, ps. 74/78. Dictamen de la Comisión técnica N° 4 (ps. 242/248: 258/262)

(9) Conf. Ps. 79/80. Idem ps. 248/256

(10) Conf. Nota 25

Parece pertinente concluir señalando que el diagnóstico político de la crisis de nuestro sistema constitucional hunde muy profundamente sus raíces históricas en una tradición que se remonta a los mismos orígenes del radicalismo, cuando bajo la conducción de don Hipólito Yrigoyen se orientaron las luchas hacia la renovación del orden político mediante la democratización de las leyes electorales. Tradición que se ha visto reforzada en los últimos años al presentarse nuevamente el radicalismo como el gran defensor de las libertades públicas.

## VI

### **LAS LIBERTADES INDIVIDUALES Y LOS DERECHOS SOCIALES**

Precisamente en materia de las libertades individuales reconocidas en la primera parte de nuestra Constitución Nacional, el dictamen se pronuncia por no introducir modificaciones sustanciales. Ello así, según afirma, porque las declaraciones, derechos y garantías enumeradas en esa primera parte forman las bases y objetivos del pacto de asociación política de nuestra Nación. Congruentemente con dicho punto de vista, sólo se postulan algunas reformas dirigidas a tutelar con mayor eficiencia ciertos derechos individuales (11).

Con este sentido se propone una reformulación de las garantías relativas al proceso penal, a fin de que sus cláusulas ganen una mayor operatividad y una ampliación del hábeas corpus (12). También se recomienda la protección constitucional de la objeción de conciencia al servicio militar obligatorio, por imperativos morales o religiosos. Por último se hace lo propio con el derecho a la privacidad como garantía contra los avances de la informática en materia de registro de datos (13).

Similar tratamiento se concede a los derechos sociales contemplados en el art. 14 bis de nuestra Ley Fundamental, sancionado por la Convención Constituyente de 1957. No Ofrece, en cuanto al contenido de estos derechos, modificaciones mayores, salvo el postular la protección del medio ambiente y de la calidad de vida de los habitantes, de su condición de consumidores y el resguardo de su salud. Si bien advierte que convendría contemplar cláusulas tendientes a obtener una mayor operatividad de aquella categoría de derechos no introduce, en cambio, mecanismos o soluciones concretas para alcanzar ese objetivo (14).

El escaso desarrollo otorgado a esta última categoría de derechos permite afirmar que los autores del dictamen no adaptaron plenamente las instituciones de nuestra Ley Fundamental a los principios del constitucionalismo social. Ello se debe, a mi juicio, por no haber diferenciado

suficientemente ese modelo de constituciones, que responde a las concepciones de filosofía política que terminaron por prevalecer en la Europa del siglo XX, de las inspiradas en el constitucionalismo liberal clásico, así como también puede distinguírsele de los textos adscriptos al constitucionalismo socialista (15).

(11) Conf. Cap IV, ps. 38/42. Dictamen de Alfredo Vitolo, esp ps. 349/351

(12) Conf. Dictamen de la Comisión técnica N° 5 ps. 279/285

(13) Conf. p. 44

(14) Conf. ps. 42/44. Lo dicho vale también respecto de las aspiraciones formuladas en el Dictamen de obtener una mejor participación de los trabajadores en la empresa privada así como de los usuarios en el control de la gestión y la colaboración en la dirección de la empresa pública (conf. p. 43)

(15) Los autores consideran que los derechos sociales son simplemente una extensión de los derechos individuales clásicos (conf. p. 12). Ello no obstante, la Comisión técnica N° 5, actuando como relator en este punto el doctor Vitolo, señaló que toda Constitución debe concretar un auténtico pacto nacional que contenga las aspiraciones y la visión del futuro que sostengan las fuerzas políticas actuantes. En tal sentido habrá de tomar en cuenta los principios sociales que sostiene el justicialismo y que plasmó en la Constitución de 1949. Por esta razón, una vez elaborado el anteproyecto de reforma sería de gran conveniencia que lo sometiera a un análisis y negociación con todos los partidos y factores de poder (conf. p. 274). Las consideraciones expuestas sugieren que, al menos los integrantes de la Comisión N° 5, no excluyeran un mayor desarrollo de los derechos sociales como consonancia de un pacto nacional.

La raíz de la diferencia respecto del constitucionalismo liberal no reside, como suele considerarse habitualmente, en la simple incorporación a los textos clásicos de una declaración de derechos sociales que se anexa a las garantías individuales ya reconocidas. Por el contrario, aquella se origina en la explicación de nuevos contenidos para los derechos de libertad, igualdad y propiedad.

Las constituciones de fines del siglo XVIII y de buena parte del siglo pasado estuvieron dirigidas en lo principal a resolver los estamentos y los privilegios propios del mundo feudal, circunstancias que influyó en los contenidos iniciales de aquellos derechos. Así el concepto predominante del derecho a la libertad fue la "libertad autonomía", entendida como la "libertad de ..." las sujeciones feudales, que se extendió pronto a la protección del individuo frente al estado. En el constitucionalismo social pasó a ponerse el acento en la "libertad finalista" o "libertad para.." el pleno desarrollo de la persona humana, que procura la promoción de las personas y sectores más postergados de la sociedad y por tal razón, constituye uno de los fundamentos ideológicos de la declaración de derechos sociales.

Otro tanto sucede respecto del derecho y su igualdad que originariamente se definía como “igualdad ante la ley”, en abierta oposición a los privilegios feudales. La igualdad se daba en el campo de las normas (16). El constitucionalismo social la entiende como “igualdad de oportunidades para referirse a un dato que debe obtenerse en la realidad mediante la articulación de una organización social que reconozca posibilidades similares a todos los habitantes para el más acabado desarrollo de su personalidad (17). Pero a la vez resguarda la iniciativa individual y la competencia, alejándose el concepto de “igualdad por desaparición de las clases sociales”, propia del constitucionalismo socialista.

(16) En concepto, como así también la formulación clásica del derecho de libertad individual, se ha sostenido inalterable en las conclusiones del Dictamen que considero “inconvincente la reforma de los arts. 14, 16 y 19 de la Constitución Nacional”. En lo que hace al derecho a igualdad, el Dictamen no recoge las recomendaciones de la Comisión Nº 5 (actuando en este .. el doctor Carrió como miembro relator) que propuso avanzar hacia el concepto de “tratamiento igualitario” por las autoridades encargadas de su aplicación hacia la “no discriminación” por razones de raza, nacionalidad, religión, opinión o .. en el otorgamiento de derechos, beneficios, etc ps. 271/279)

(17) Por oposición de los contenidos clásicos de propiedad, libertad e igualdad. La Constitución española de 1978 (moderno ejemplo del constitucionalismo social) establece en su art. 9,2 la obligación estatal de intervenir a fin de “promover las condiciones para que la libertad y la igualdad.... Sean reales y efectivas” (conf. GARRIDO FALLA, Fernando y otros, El modelo económico de la Constitución española, Madrid, Inst. de Estudios Económicos, 1981, cap. III p. 37 y sigtes).

En cuanto al tercero y último de los mentados derechos, el de propiedad individual, el constitucionalismo social le priva su carácter absoluto al redefinirlo en “función social” (18). Las constituciones que siguen al modelo admiten y promueven otras formas de propiedad basadas en el trabajo solidario, o facilitan la intervención y gestión del estado en la economía.

Pero lo más importante es que, para el constitucionalismo social, la puesta en práctica de los contenidos modernos de los derechos clásicos y de los mismos derechos sociales depende de la formulación de un orden económico asentado en nuevos fundamentos (19).

## VII

### LOS TEMAS ECONOMICOS

Los autores del dictamen se pronuncian en cambio, por excluir de la futura reforma los temas relativos a la organización económica del Estado. Sostienen que la Constitución no debe avanzar en instrumentos para promover los derechos y balancear los que están en conflicto. Creen que

ello debe reservarse al juego de los partidos lo que significa remitir las medidas de promoción o de arbitraje al campo de la ley o de otras normas subordinadas.

“En especial – expreso- debe dejarse a la decisión de la mayoría en cada circunstancia la determinación de la extensión respectiva de los sectores público, cooperativo y privado de la economía y de la amplitud de la intervención estatal o de la libertad de los particulares en los mercados y en el control de los recursos materiales (20).

Esta tesis parece objetable por varias razones. La primera es porque no puede sostenerse pacíficamente que nuestra Ley Fundamental sea “neutral” en lo que atañe a los principios que regulan el orden económico. Por el contrario según lo afirmara ALBERDI, sus disposiciones en la materia, aunque esparcidas en distintos lugares de ella, forman un sistema “tan completo” como no la presenta tal vez Constitución alguna de las conocidas en ambos mundos (21).

(18) El Dictamen sugiere reformar el art. 17 de la Constitución Nacional incorporando la “fundación social” el ejercicio del derecho de propiedad (conf. p. 43)

(19) JORGE DE ESTEBAN ALONSO, en su estudio La función transformadora en las constituciones occidentales (en “Constitución y Economía, la ordenación del sistema económico en las constituciones occidentales”, Madrid, Centro de Estudios y Comunicación Económica, S. A. , 1977) exponía de modo nuevo un concepto de arraigado uso, cual es el carácter transformador de las constituciones con las siguientes palabras “si la Constitución es, en su sentido más supremo, la voluntad del soberano y acabamos de decir que éste es el pueblo, debería ser entonces un instrumento al servicio de las aspiraciones mayoritarias del pueblo y un medio nacional que permitiese pacíficamente su progreso y evolución” (p. 153)

(20) Conf. ps. 40/41. La cuestión de la relación entre Constitución y economía ha sido estudiada detenidamente respecto de la Ley Fundamental de la República Federal de Alemania. Así el trabajo del doctor. JUERGEN B. DONGES, titulado Sistema económico y Constitución Alemana (en Constitución y Economía”, ob cit., ps. 131 y sigts) en donde se expresa que “la tesis de neutralidad” fue desestimada ya en 1958 por la Corte Constitucional federal ...” (p. 134). Especialmente interesante en la obra de NORBERT REICH, Mercado y Derecho (Barcelona, Ariel, 1985) acerca del debate sobre la neutralidad de la Constitución respecto del orden económico (cap. II p. 67 y sigtes)

(21) Conf. Sistema Económico y Rentístico de la Constitución Argentina (Buenos Aires, Raigal, 1954...)

Ese carácter sistemático de la Constitución en materia económica no sólo respondió a la pertenencia a una determinada doctrina económica, vigente en su época. Fue principalmente producto de la elaboración de un plan concreto de transformación de las estructuras previas a aquella, elaborando por la generación de 1837 siguiendo al modelo norteamericano pero bien adaptado a nuestra propia realidad, que fue sintetizado en la consigna “la lucha contra el desierto”



Si la Constitución tiene, o al menos tuvo, un sistema económico, parece de rigor pronunciarse acerca del mismo (22). Ello impide que, como lo preconiza el dictamen se prescindiera lisa y llanamente de los temas atinentes a la organización económica del Estado.

Por otro lado, tampoco puede desconocerse que el sistema originario de la Constitución de 1853/60 sufrió profundos cambios durante el transcurso de este siglo. En particular luego de acaecer la crisis de 1929 cuando se transformaron radicalmente los fundamentos del antiguo orden económico mundial. Es cierto que tales cambios se dieron mediante la sanción de leyes, o de una pluralidad de normas de rango inferior, sin verse obstaculizadas por las normas constitucionales dada su generalidad y la labor interpretativa realizada por nuestros tribunales. Pero no lo es menos que la legislación fue variable en grado sumo, muchas veces contradictoria, respondiendo a ensayos y doctrinas sustentados en principios opuestos.

La Constitución de 1949 intentó ordenar este proceso fijando nuevas bases para el orden económico, que fuesen congruentes con la redefinición que ella hacía de los derechos clásicos y la incorporación de otros nuevos en consonancia con los principios del constitucionalismo social (23). Al ser derogada y restablecida la vigencia de la Constitución de 1853/60, luego de un periodo (previo y posterior a su sanción) de transformación de las estructuras económicas se ahondó el distanciamiento existente entre el sistema económico previo en esta última Constitución con el que opera en la práctica.

Las consecuencias principales del período posterior a la crisis de 1930, medidas como hoy podemos hacerlo desde una perspectiva histórica de casi sesenta años, fueron una gran inorganicidad en las estructuras económicas y, lo más lamentable una pérdida de los objetivos de largo plazo. Por no haberse conseguido formular el sistema en su conjunto, mediante la elaboración de un nuevo proyecto que fijara metas nacionales en consonancia con las condiciones mundiales vigentes o previsibles y cumplirse en el decurso de décadas, el país terminó por recorrer rumbos erráticos y por centrar todas sus perspectivas y ambiciones en el corto plazo.

(22) MANUEL GARCIA FELAYO, en su estudio Consideraciones sobre las cláusulas económicas de la Constitución en "Estudios sobre la Constitución Española de 1978, Zaragoza, Libros Pórtico 1979, señala que las constituciones liberales del siglo pasado no se hacían específicamente problema del sistema económico pero tenían la función de crear las condiciones jurídicas para "el desarrollo del sistema económico del alto capitalismo" pese a considerar que el "orden estatal y el orden económico eran considerados como dos sistemas de funcionamiento substancialmente independiente". En cambio, las constituciones posteriores a la II Guerra Mundial, desarrollan el concepto de "Constitución económica" cuyo contenido son "normas básicas destinadas a proporcionar el marco jurídico fundamental para la estructura y funcionamiento de la actividad económica" o "para el orden y el progreso económico" (conf. ps. 29/31)

(23) La Constitución de 1999 centró la reforma en una modificación del rol del Estado en la economía, al atribuirle la función de dirección de ésta, tanto en el ámbito estatal como en la esfera privada. El fundamento de esta posición fue que la economía debía programarse con criterios "extraeconómicos", de naturaleza política y ética. Fueron

objetivos e instrumentos de la programática económica: 1º) la ocupación total de los trabajadores (política de pleno empleo) ; 2º) establecer una organización que asegure un mínimo vital para cada habitante que permita el completo desarrollo de la persona humana (ello implicaba el reconocimiento de la propiedad privada y de la libre actividad individual pero sujetos a los límites de su función social) ; 3º) garantizar el funcionamiento de un mercado gestionado por intereses privados en condiciones de competencia (proscribiéndose las acciones monopólicas y oligopólicas) ; 4º) postular un desarrollo industrial acelerado que permite obtener los primeros objetivos, autorizando al Estado a desarrollar actividades industriales que comparten monopolios de hecho, a nacionalizar los servicios públicos con un régimen expropiatorio estatal, y reservando la propiedad de los recursos energéticos; 5º) elaborar una política agraria donde el Estado fiscalizaba la distribución y utilización del suelo, a fin de facilitar el acceso a la propiedad de la tierra a las familias campesinas y su plena producción; 6º) impedir el avance del capitalismo financiero y especulativo, mediante la prohibición de la actividad económica usuraria y la nacionalización del Banco Central (conf. SAMPAY, ARTURO E., La Reforma constitucional, La Plata, Biblioteca Laboremes, 1949, .. ps. 32/62)

## VIII

### REFORMA PARCIAL O TOTAL

Las reflexiones anticipadas nos conducen a la cuestión si la futura reforma debiera tener carácter parcial o total.

Valga la aclaración previa que, según lo formulara en un trabajo anterior (24), cuando se postula una “reforma total” de la Constitución su sentido no puede ser otro que aducir a una modificación del plan, proyecto a modelo básico que la preside. Porque lo cierto es que, aun cuando se presente un cambio como reforma total, subsisten una gran parte o la mayoría de las instituciones obrantes en el texto antiguo. Cuando se habla de una reforma total se alude a una renovación en el “espíritu” de la Ley Suprema, esto se presupone la existencia de una “unidad de sentido” en dicha ley que será alcanzada por un proceso de transformación que buscará nuevas directrices para el futuro.

En dictamen, en oposición con aquella tesitura, se declara a favor de una reforma parcial, precisamente para fortalecer el sentido de continuidad con la Constitución vigente. Secundariamente por una razón ideológica y de procedimiento, para favorecer el consenso social que sustente su ulterior vigencia. En ese último sentido, sus autores creen conveniente que la negociación acerca de los contenidos de la reforma se den en el seno del Congreso Nacional (cuando se discuta la ley declarativa) y no en el ámbito de la Convención Constituyente.

El planteo del problema nos introduce en una suerte de paradoja. El dictamen propone una reforma parcial, pero de alcance tan vasto que alcanza a un número mucho mayor de preceptos que los modificados en su momento mediante la Constitución de 1949 que fue considerada una

reforma total. Por otro lado, los contenidos del dictamen se dirige a obtener vastas transformaciones de la organización político-institucional del Estado, manteniendo sin mayores cambios su organización social y económica, la Constitución de 1949 incluyó pocas modificaciones del sistema político (25), pero sentó las bases de un nuevo proyecto en materia económica y social.

(24) Conf. GARCIA LEMA, ALBERTO, Reflexiones acerca de una futura reforma de la Constitución, "Revista el Derecho Público y Teoría del Estado", N°1, Buenos Aires, agosto de 1986 ps. 95/96.

(25) Las principales modificaciones introducidas por la Constitución de 1949 en ese sistema, fueron disponer la elección directa, de presidente, vicepresidente y senadores nacionales, reducir los mandatos de éstos a seis años de duración; posibilitar la reelección del presidente; transformación de la Corte Suprema de Justicia en Tribunal de Casación para las cuestiones constitucionales. ARTURO E. SAMPAY en la obra citada, declara su adhesión a la tesis tradicional en nuestro sistema constitucional de un Poder Ejecutivo fuerte, sintetizado su opinión diciendo "el centro de gravedad del ejercicio del poder político en la Constitución vigente está en el órgano ejecutivo" (p. 30) y luego abunda en razones para mantener tal posición (ob. Cit. En nota 24, ps. 113/155 que sintetizo en el texto). No participo de este último punto de vista.

Volviendo a los motivos aducidos por los autores del dictamen para recomendar una reforma parcial, coincido plenamente en la necesidad de celebrar acuerdos previos a fin de ganar el consenso social. Pero de ello no necesariamente debe seguirse que los intercambios dirigidos a concretar tales acuerdos deban pasar exclusivamente por disensiones relativas a instituciones jurídicas o a normas en particular. Parece más consistente, en cambio, discutir previamente las características del plan, proyecto o modelo global, en sus aspectos político-institucionales y también en los económicos-sociales, para luego remitirnos a un debate técnico relativo a los instrumentos concretos y a la redacción de las nuevas normas.

## **IX**

### **LA OPORTUNIDAD DE LA REFORMA Y LOS ACUERDOS QUE LA SUSTENTAN**

La construcción del consenso en torno de la reforma constitucional puede ser una tarea lenta y difícil, pero en ella reside el secreto de su perdurabilidad. Es por tal razón que el trabajo precitado propuse – como paso previo a la reforma- la conformación de un triple acuerdo: político, federal y social (26).

El primero de ellos debe tener la naturaleza de un pacto explícito entre los partidos aun cuando no se requiera necesariamente que se formalice en un solo acto, toda vez que pueden celebrarse acuerdos par- .... Que vayan integrando la voluntad de los diferentes protagonistas de la acción política. En la conformación de dicho pacto no podrá prescindirse de la naturaleza

predominantemente bipartidista de nuestro actual régimen político y del proceso de transformación interna que se viene produciendo en los dos grandes partidos y que no está aún concluido.

La elaboración de un pacto político (globalmente o por etapas) cumple con un múltiple objetivo: 1º) contribuir a explicitar las posiciones doctrinales en los partidos; 2º) proporcionar las mayorías de las dos terceras partes de los miembros de cada una de las Cámaras sin obtención de las cuales no puede avanzar el procedimiento de reforma; 3º) acordar los lineamientos de la futura Constitución en aquellas temáticas en donde existen coincidencias. La gestión del acuerdo ayudará a precisar también los puntos de desacuerdo, y ello permitirá integrarlos en proyectos alternativos de Constitución que podrán competir electoralmente al elegir los Convencionales Constituyentes.

En segundo término parece conveniente suscribir un pacto federal, si se resuelve modificar aspectos substanciales de nuestro federalismo que no facilitan la corrección de los desequilibrios estructurales que registra el país. Así a título de ejemplo, las Provincias son las que deberían examinar, porque a ellas atañe de modo primordial, si es aceptable crear entes regionales que coordinen parte de sus actividades a fin de fortalecerlas económicamente. Por último, parece conveniente someter los resultados del acuerdo político a la consideración de los sectores sociales más significativos en las áreas de sus respectivos intereses.

Llevar adelante una metodología como la propuesta permite también pronunciarse respecto de la oportunidad de la reforma con cierta objetividad. La reforma constitucional será oportuna cuando se haya concluido de construir al necesario consenso social que pueda sustentarla, cualquiera fuere el lapso que demande. No podrá, entonces, verse urgida por plazos electorales incompatibles con la consolidación de un proyecto nacional que debería regir por largas décadas.

(26)Conf. ídem ps. 113/115, que sintetizo en el texto.