

La modernización del Parlamento en el contexto de las reformas introducidas al régimen de poderes.^{1*}

Por Alberto García Lema

I

La reforma constitucional de la Constitución Argentina respondió, (según tuve oportunidad de expresarlo en otro trabajo,² a cinco grandes ideas fuerzas: 1º la consolidación y perfeccionamiento del sistema democrático; 2º la obtención de un nuevo equilibrio entre los tres órganos clásicos del poder del Estado; 3º la promoción de la integración latinoamericana; 4º un mayor reconocimiento de ciertos derechos de las personas o de sus garantías específicas; 5º el fortalecimiento del régimen federal.

La consolidación y perfeccionamiento del sistema democrático y la obtención de un nuevo equilibrio en el accionar del ejecutivo, legislativo y judicial fueron propósitos emparentados entre sí. Tendieron por una parte, a la búsqueda de una mayor eficacia en dicho accionar y, por otra parte, a la aplicación extensiva de la teoría del control.

En este último aspecto, los controles fueron establecidos en todas las direcciones individualizadas por la doctrina, es decir, con caracteres intraórganos, interórganos y extra-poderes.³ Ello sin perjuicio de señalar, que también se amplió el control político ejercido por la ciudadanía o por sectores sociales.

Como metodología general, las reformas al régimen institucional implicaron: a) la creación de nuevos *órganos o instituciones*; b) la adopción de *formas y procedimientos actualizados para el funcionamiento de los poderes*; c) las *transferencias de competencias* en su interior o entre ellos.

¹ Artículo publicado en *La Ley*, el jueves 2 de mayo de 1996.

* El presente trabajo contiene la ponencia presentada en el II Encuentro Hispano-Argentino sobre la reforma de 1994 de la Constitución Argentina, celebrado en Madrid el 27-30 de noviembre de 1995, patrocinado por el Centro de Estudios Constitucionales de Madrid.

² Ver GARCÍA LEMA, Alberto. "El proceso de reforma constitucional, en *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, Madrid, N° 19, pp.100-105.

³ Ver para la clasificación de *controles intraórganos interórganos*. Karl Loe-wenstein. *Teoría de la Constitución*, Ed. Ariel. Barcelona 1976, págs. 232/251. quien señala que los primeros operan dentro de la organización de un solo detentador de poder, mientras que los segundos funcionan entre distintos detentadores del poder. La categoría de *órganos extrapoder* se reserva, en la terminología que utilizo, para la situación del ministerio público luego de la reforma constitucional (tratado en una sección separada de la segunda parte de la Constitución), como lo sostuve como. Procurador del Tesoro en el Dictamen 165/94. en sentido coincidente con MASNATTA. Héctor ("Régimen del Ministerio Público en la nueva Constitución\ La Ley 1994-E. 878) y MONTI. José Luis ("Sobre el Ministerio Público y las Instituciones Republicanas". E.D. 1994-C. 1114/1124).

En su conjunto, se produjo un enriquecimiento y una mayor complejidad de la doctrina de la división de poderes, que inspiró y continúa rigiendo al régimen constitucional argentino.⁴

Cabe apreciar, en primer término, cómo se presentó la metodología descrita en el ámbito de los poderes ejecutivo y judicial, para luego profundizar el análisis en lo que aquí más interesa: la modernización del parlamento.

II

En la órbita del Poder Ejecutivo 1 (que sigue siendo unipersonal) se creó la figura del *jefe de gabinete de ministros*, y se constitucionalizó al *gabinete de ministros* que hasta ese momento había tenido un reconocimiento legislativo de escasa significación.⁵

La aparición de esas nuevas instituciones significó plantear formas y procedimientos de actuación distintos de los tradicionales, en línea con lo que se denominó la *atenuación del presidencialismo*. Se diferenció así *la conducción política y estratégica del Estado, de la gestión corriente de los negocios públicos*. La primera fue confiada al presidente de la Nación, al que se le reconocieron los tradicionales roles de jefe de Estado y de las fuerzas armadas, precisándose en la reforma su carácter de *jefe de gobierno y responsable político de la administración*. La segunda fue atribuida al jefe de gabinete de ministros que, al *ejercer la administración general del país*, pasó a dirigir el aparato tecnoburocrático estatal.

La distribución constitucional de competencias entre el presidente de la Nación y el jefe de gabinete de ministros, se extendió a ciertas previsiones adoptadas respecto del gabinete de ministros. Se distinguió las *reuniones de gabinete*, coordinadas, preparadas y convocadas por el jefe de gabinete de ministros pero presididas por el presidente de la Nación, de los *acuerdos de gabinete*, conducidos por el jefe de gabinete de ministros para resolver las materias que le indique el Poder Ejecutivo o, por su propia decisión, en aquellas que por su importancia estime necesario en el ámbito de su competencia.

El incremento por la reforma de los *controles intraórganos, es decir internos a la actividad del Poder Ejecutivo*, se hizo presente en los *refrendos* constitucionalmente exigidos, tanto respecto de los actos » del titular de ese poder como del jefe de gabinete de ministros.

⁴ Ver BADIA, Juan Fernando. "Estructura interna de la Constitución". Tirant lo Blanch. Valencia 1988, págs. 60/64. en donde señala que si bien la doctrina de la división de poderes no ha perdido actualmente su validez política hoy se presenta una imposibilidad lógica de enmarcar e incluir en esa clasificación, tan simplista, tan elemental, las múltiples funciones asumidas por el Estado, que desbordan esa nomenclatura.

⁵ Ver para un mayor desarrollo de la reforma del ejecutivo. GARCÍA LEMA. Alberto. "La jefatura de gabinete de ministros en el proyecto de ley de ministerios". Revista La Ley. 7/12/OE y bibliografía allí citada.

Se exigió explícitamente *el refrendo del jefe de gabinete en varias especies de decretos del Poder Ejecutivo*: los reglamentarios de las leyes, los que dispongan la prórroga de las sesiones ordinarias del congreso o la convocatoria de sesiones extraordinarias, los que ejercen facultades delegadas por el congreso, los mensajes del presidente que promuevan la iniciativa legislativa, los decretos de necesidad y urgencia y los que promulgan parcialmente las leyes. Para estos dos últimos tipos de decretos se requirió además *el refrendo conjunto con los demás ministros, denominado acuerdo general de ministros*.

El refrendo del jefe de gabinete, con relación a las especies de actos y reglamentos del presidente a que se hizo mención, encuentra sustento en su rol de nexo entre el ejecutivo y el congreso, que luego permite a" este último ejercer *controles interórganos* (desarrollados más adelante).

Como otra manifestación de los controles intraórganos, se exige para los actos y reglamentos que puede expedir el jefe de gabinete de ministros el *refrendo del ministro del ramo* al cual el acto o reglamento se refiera, a la vez que se prohíbe que aquél pueda desempeñar simultáneamente otro ministerio.

Además de la señalada distribución interna de competencia, el ejecutivo transfirió por la reforma, algunas de sus antiguas atribuciones a otros órganos que actúan fuera de su órbita: se *limitó su poder discrecional para nominar a los jueces de los tribunales inferiores a la Corte Suprema*, reduciéndolo a la elección entre la terna de candidatos propuesta por el Consejo de la Magistratura: asimismo, *se excluyó su intervención sobre el ministerio público*, que se convirtió en un *órgano extra-poder*.

En lo que al Poder Judicial se refiere, también se le incorporaron nuevos órganos: el *Consejo de la Magistratura y el jurado de enjuiciamiento de jueces*, más allá que un sector de la doctrina los considera órganos extra-poderes.⁶

Como formas y procedimientos nuevos que hacen a su desenvolvimiento, se diferenció entre *las facultades jurisdiccionales* —contempladas en la Constitución de 1853-60 y que permanecieron exclusivamente en manos de los jueces— de las relativas al poder *reglamentario, disciplinario u de administración* que se remitieron al Consejo de la Magistratura, mientras que el *juzgamiento de los magistrados inferiores* a la Corte fue asignado al jurado de enjuiciamiento de jueces.

⁶ Ver en este sentido GARCÍA LEMA. Alberto: "El Consejo de la Magistratura y el jurado de enjuiciamiento de jueces en la teoría de la división de poderes". Revista La Ley del 26 de abril de 1995. Recientemente, la sanción por el Senado de la Nación del proyecto de ley que organiza dichas instituciones adopta la misma tesitura de considerarlos órganos del Poder Judicial.

En cuanto a las transferencias de competencias, *las atribuciones del consejo y del jurado provienen de facultades que la Constitución había concedido originariamente al ejecutivo y a congreso*. Sin embargo, no cabe desconocer que por un proceso de delegación legislativa, que se fue operando durante décadas, en virtud de varias leyes de organización de la justicia, las facultades reglamentarias, disciplinarias y de administración de los recursos fueron confiadas en distintos momentos a la Corte Suprema de Justicia y a tribunales inferiores, operándose entonces con la reforma una transferencia de competencias dentro del mismo Poder Judicial (como en el caso del ejecutivo sucedió con atribuciones otorgadas a la jefatura de gabinete de ministros y al gabinete), para lograr las mismas finalidades generales que se han venido exponiendo.

A lo dicho cabe agregar que, al configurarse al ministerio público como órgano extrapoder, *se desgajó esta institución también del Poder Judicial* que la compartía con el ejecutivo, zanjándose de tal modo un largo debate doctrinario sobre la pertenencia del ministerio público a uno de tales poderes.

III

El diseño normativo para lograr la modernización del Poder Legislativo fue una parte sustancial de las modificaciones introducidas al texto de la Constitución histórica, y puede comprenderse con arreglo a la misma metodología bajo examen.⁷

En la esfera de este poder también se crearon nuevas instituciones, con el objeto de ejercer diferentes tipos de contralor: la *Auditoría General de la Nación*, el *Defensor del Pueblo* y la *Comisión Bicameral Permanente*.

La reforma constitucional precisó que es atribución propia del congreso el control externo del sector público nacional en sus aspectos patrimoniales, económicos, financieros y operativos. El examen y la opinión parlamentaria sobre el desempeño y situación general de la

⁷ Ver para mayor desarrollo: PAIXAO. Enrique y GARCÍA LEMA. Alberto en "Las reformas del sistema institucional. El Núcleo de Coincidencias Básicas". especialmente Capítulos VI y IX. Rubin-zal-Culzoni Editores. Santa Fe. 1994. BADENI. Gregorio, en "Reforma Constitucional e Instituciones Políticas". Capítulo V. Editorial Ad Hoc. Buenos Aires. 1994; NATALE. Alberto. "Comentarios sobre la Constitución". Capítulo III. Editorial Depalma. Buenos Aires. 1995. DIDART CAMPOS. Gemían, "La reforma constitucional argentina". Tomo VI de su Tratado Elemental de Derecho Constitucional Argentino, Capítulo VII. Buenos Aires, 1995; DROMI. Roberto-MENEM. Eduardo. "La Constitución Reformada. Comentada, interpretada y concordada". Capítulo IV. Ediciones Ciudad Argentina. Buenos Aires. 1994; ARMAGNAGUE. Juan Fernando, "El Poder Legislativo en la reforma constitucional" en SARMIENTO GARCÍA y otros. "La reforma constitucional interpretada". IEDA. Depalma. Buenos Aires. 1995; STRADA. Eduardo, "La Auditoría General de la Nación". LUNA. Eduardo Fernando. "El Defensor del Pueblo". PÉREZ HUALDE. Alejandro. "Decretos de necesidad y urgencia. Su ley especial". GIUNTA. María Luisa, "El Proceso de Formación de las Leyes en la Constitución Nacional reformada en 1994", en PÉREZ GILHOU y otros. "Derecho Constitucional de la Reforma Constitucional de 1994". Depalma. Buenos Aires-Mendoza, 1995.

administración pública estarán sustentados en los dictámenes de la Auditoría General de la Nación. Como garantía de transparencia en los controles sobre las finanzas públicas, el presidente de ese organismo es designado —por mandato constitucional— a propuesta del partido de oposición con mayor número de legisladores en el Congreso.

El Defensor del Pueblo tiene como misión la defensa y protección de los derechos humanos y demás derechos, garantías e intereses tutelados en la Constitución y las leyes, ante hechos, actos u omisiones de la Administración, y el control del ejercicio de las funciones administrativas públicas.

Por su parte, le corresponde a la Comisión Bicameral Permanente, cuya composición debe respetar la proporción de las representaciones políticas de cada Cámara, efectuar el control de los decretos de necesidad y urgencia, los de promulgación parcial de las leyes y los que ejerzan facultades delegadas por el Congreso.

Además de la creación constitucional de esos tres organismos de control, se amplió la composición del Senado de la Nación, para permitir la representación de un senador más por provincia, de forma tal que cada una de ellas elija dos por la mayoría y uno por la primera minoría, otorgándose así mayor participación parlamentaria a la oposición.

IV

En lo que hace a la adopción de formas y procedimientos nuevos, también en el caso del parlamento tuvieron el doble propósito de hacer más eficiente la tarea legislativa, mediante trámites abreviados para obtener una mayor celeridad de los procedimientos, y de incrementar los controles.

Para el cumplimiento del primero a tales propósitos, la reforma dispuso: *la reducción a tres de las intervenciones posibles de las cámaras*, cuando mediasen modificaciones a los proyectos de ley con media sanción, admitiéndose en total dos lecturas del proyecto por la Cámara iniciadora y una por la revisora (de las cinco posibles que admitía la Constitución histórica, tres para la iniciadora y dos para la revisora).

El modo de efectivizar la reducción parte de indicar el resultado de la votación realizada por la Cámara revisora, a fin de establecer si las adiciones o correcciones fueron efectuadas en ella por mayoría o por las dos terceras partes de los presentes. La Cámara de origen, de no aceptar el criterio de la revisora, puede imponer su proyecto originario haciendo primar la mayoría o las dos terceras partes de los presentes, según fuese una u otra la mayoría obtenida por la revisora. En caso contrario, de no lograr la Cámara de origen las dos terceras partes de los presentes, frente a una mayoría de ese tipo en la revisora, se remitirá al ejecutivo —para su promulgación— el proyecto aprobado por esta última.

A más de esta modificación, la reforma constitucional aclaró que *ninguna de las Cámaras puede desechar totalmente un proyecto que hubiera tenido origen en ella y luego hubiese sido adicionado o enmendado por la Cámara revisora*. El objeto de dicha aclaración es reservar la hipótesis de rechazo total —sin posibilidad de repetirse en las sesiones del año— cuando aquel rechazo se opera en la primera intervención de la Cámara de origen o de la revisora. En cambio, si un proyecto modificado por la Cámara revisora no fuese tratado por la Cámara de origen, esta conducta podría ser equivalente a un rechazo total, habilitando una reclamación de la Cámara revisora ante la de origen para forzar el tratamiento del proyecto modificado. Esta situación debería ser prevista en los reglamentos de las cámaras.

Por último, *la Cámara de origen no podrá introducir nuevas adiciones o correcciones a las efectuadas por la Cámara revisora*. Ello ha sido previsto para impedir una cadena de modificaciones sucesivas que pudiesen alterar el cómputo de las votaciones.

También se contempló *la aprobación de los proyectos de leyes en general en plenario y en particular en comisiones*. La delegación por el plenario en sus respectivas comisiones, de la aprobación en particular de un proyecto, debe efectuarse por una votación con mayoría agravada respecto del trámite ordinario de un proyecto de ley: se requiere del voto de la mayoría absoluta del total de los miembros de cada Cámara. La misma mayoría se exige para dejar sin efecto la delegación y retomar el trámite ordinario. La aprobación en particular requería el voto de la mayoría absoluta del total de los miembros de la comisión.

Cabe señalar que un aspecto no tratado en la reforma es la situación que puede producirse respecto a las mayorías que se acaba de señalar, acerca del modo de computar las votaciones establecido genéricamente para determinar la preeminencia de la Cámara iniciadora o revisora cuando existen modificaciones o adiciones introducidas por esta última (se comparan las mayorías simple, absoluta o la de dos tercios de los presentes).⁸

La tercera de las reformas destinadas a acelerar el trámite legislativo fue la convalidación de la antigua práctica paraconstitucional de la *promulgación parcial de las leyes por el ejecutivo* (hipótesis de veto parcial), requiriéndose ahora para su procedencia que las partes no observadas posean autonomía normativa y que su aprobación parcial no altere el espíritu ni la unidad del proyecto aprobado por el Congreso. Se encuentra sujeta, según se ha visto, a los mismos controles establecidos para los decretos de necesidad y urgencia.

⁸ Los reglamentos de las Cámaras deberán contemplar si la votación mediante la cual la Cámara delega en comisión la aprobación en particular de un proyecto alcanzó a cumplimentar o no las mayorías de los dos tercios de los miembros presentes; también deberá preverse si bastan las mayorías que se obtengan del plenario en el acto de delegación o si corresponderá además indicarse que en la respectiva comisión se computen los dos tercios de sus miembros presentes.

La ampliación del periodo de sesiones ordinarias, que se extiende ahora del 1º de marzo al 30 de noviembre de cada año, cumple con el propósito de acelerar la discusión y sanción de las leyes, a la vez que atenúa el presidencialismo, ya que reduce a tres meses (antes de la reforma era de siete meses) el periodo en que el ejecutivo puede discrecionalmente convocar a las cámaras a sesiones de prórroga o extraordinarias. Asimismo, se prevé la autoconvocatoria de las Cámaras, al preceptuarse "su reunión por sí mismas", si el presidente de la Nación no realiza la apertura anual.

V

Con respecto al segundo de los propósitos señalados, se aprecia un *mayor control intraórganos*, que con relación al ámbito parlamentario se manifiesta por *un agravamiento de las mayorías exigidas para la aprobación de ciertas leyes*. Cabe considerar al requerimiento de mayorías especiales como un mayor control interno a la actividad del Poder Legislativo, porque supone una mayor protección y participación de las minorías parlamentarias.⁹

Así, se requiere la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de cada Cámara para aprobar los siguientes proyectos de leyes: 1) reglamentaria de la iniciativa popular; 2) reglamentaria de la consulta popular; 3) ley-convenio sobre coparticipación tributaria y las que establezcan o modifiquen asignaciones específicas de recursos coparticipables; 4) aprobatorias de tratados que deleguen competencias y jurisdicción a organizaciones supraestatales, celebrados con Estados de Latinoamérica; 5) aprobatorias de tratados que deleguen competencias y jurisdicción a organizaciones supraestatales, celebrados con otros Estados, en segunda lectura precedida de una declaración de conveniencia ciento veinte días antes; 6) de aprobación previa para la denuncia de los tratados a que se refiere el artículo 75, inciso 24; 7) de creación y funcionamiento de la Auditoría General de la Nación; 8) reglamentaria del trámite y alcances de la intervención del Congreso respecto de los decretos de necesidad y urgencia; 9) reglamentaria del Consejo de la Magistratura y del jurado de enjuiciamiento un magistrados; 10) modificatorias del régimen electoral.

Mención especial merece el diseño del *control interórganos* que tiene como epicentro al Poder Legislativo. Como idea general cabe decir a ese respecto, que el parlamento incrementó su control respecto del Poder Ejecutivo mientras que se debilitó el que la Constitución de 1853-60 le acordara respecto del Poder Judicial.

En efecto, el control parlamentario respecto del ejecutivo se desarrolla por varios canales. El jefe de gabinete de ministros debe *informar mensualmente al congreso —alternativamente a cada Cámara— sobre la marcha del gobierno* (cabe aquí tener presente el conocido concepto de

⁹ Ver LOEWENSTEIN. Karl. op. cit., págs. 232/251.

que a mayor información corresponde mayor poder). Adviértase que la expresión "marcha del gobierno" excede el marco de sus propias competencias, dado que sólo ejerce la administración general del país mientras que la jefatura del gobierno ha quedado en manos del presidente. De allí que el jefe de gabinete deba informar al Congreso también sobre cuestiones relativas a los poderes propios del presidente.¹⁰ A más de ello, tiene *la obligación de presentar el 1º de marzo de cada año, conjuntamente con los restantes ministros, una memoria detallada del estado de la Nación en lo relativo a los negocios de los respectivos departamentos; y producir los informes y explicaciones verbales o escritos que cualquiera de las Cámaras solicite al Poder Ejecutivo.*

Las facultades del jefe de gabinete de ministros están directamente vinculadas a este control parlamentario. El ejercicio de la administración general del país, los controles internos sobre la actividad del ejecutivo que cumple el jefe de gabinete de ministros mediante los referendos obligatorios de ciertos actos del presidente a los que ya se hizo mención, el control interministerial que le otorgan sus funciones de coordinación del gabinete y las relativas a la recaudación de las rentas de la Nación y la ejecución de la ley de presupuesto nacional, entre otras, cumplen la finalidad de dotar al jefe de gabinete de los atributos necesarios para hacer frente a las requisitorias congresionales.

Por lo demás, el jefe de gabinete de ministros puede también ser objeto de una *interpelación a los efectos del tratamiento de una moción de censura*, por el voto de la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de cualquiera de las Cámaras y *ser removido* por el voto de la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de cada una de las Cámaras.

Estas aplicaciones de la doctrina del control interórganos, se hacen más intensas en los *procedimientos adoptados para los decretos de necesidad y urgencia y de promulgación parcial de las leyes*, en donde existe la responsabilidad conjunta de todo el gabinete, estando previsto que el Congreso, mediante la Comisión Bicameral Permanente, ejerza un análisis directo e inmediato respecto de cada uno de tales actos.

En contraste con todo ello, *la reforma constitucional ha debilitado el control parlamentario sobre los jueces de los tribunales inferiores a la Corte Suprema de Justicia*, toda vez que *suprimió el procedimiento del juicio político para la acusación a tales jueces y para la remoción*, reemplazándolo para estas funciones por el Consejo de la Magistratura y por el jurado de enjuiciamiento que, conforme anticipara, son organismos integrantes del Poder Judicial en el que los legisladores o representantes del legislativo son sólo una parte de la integración de esos cuerpos.

¹⁰ El decreto 977/95 que organizó la jefatura de gabinete de ministros contempló esta situación en su artículo 6º. 2º párrafo.

VI

En cuanto a las *competencias del Congreso*, cabe señalar como principio general, que se ampliaron notablemente sus atribuciones. Así, en una medida muy considerable, las demás finalidades o ideas-fuerzas a las que respondió la reforma dieron origen a numerosos preceptos incluidos en las facultades del Poder Legislativo del artículo 75 de la Constitución.

De tal modo, la *promoción de la integración latinoamericana o con otros estados*, tuvo allí tratamiento específico (inciso 24). *El mayor reconocimiento de ciertos derechos de las personas o de sus garantías específicas* originó: el rango constitucional conferido a ciertas declaraciones y convenciones internacionales y la jerarquía superior a las leyes otorgadas a los restantes tratados y concordatos (inciso 22), las medidas de acción positiva previstas a los mismos efectos (inciso 23), una extensa cláusula programática para el desarrollo humano y el progreso económico con justicia social (inciso 19), la protección específica concedida a los pueblos indígenas argentinos (inciso 17). *El fortalecimiento del régimen federal* fue contemplado en cláusulas sobre: los poderes tributarios Nación-provincias (incisos 2° y 3°), la promoción de políticas diferenciadas y la creación de regiones (inciso 19), los establecimientos de utilidad nacional (inciso 30), y la intervención federal a las provincias (inciso 31).

Con relación a las *transferencias de competencias del Congreso a otros poderes*, corresponde nuevamente mencionar aquí, en lo que hace al ejecutivo, a las prohibiciones, excepciones admitidas y controles impuestos, respecto de las antiguas prácticas paraconstitucionales de los decretos de necesidad y urgencia, de promulgación parcial de las leyes y los que ejercen facultades delegadas por el legislativo; como, en lo que se refiere al Poder Judicial, cabe remitirse a lo expresado respecto de las atribuciones del Consejo de la Magistratura y del jurado de enjuiciamiento de jueces que provienen de antiguas facultades legislativas.

VII

El panorama general de las reformas introducidas al régimen de poderes que acaba de realizarse, con especial atención de las destinadas a la modernización del parlamento, sería incompleto si no se esbozara, al menos, la aplicación de la metodología descripta a otras reformas que enmarcan el campo de actuación de aquellos poderes.

Desde esta perspectiva, es posible prever la actuación futura de nuevos órganos: a) emergentes del rango constitucional otorgado a ciertas declaraciones y convenciones de derechos humanos que contemplan *instancias jurisdiccionales internacionales*; b) resultantes de los procesos de integración, dado que se admite para tales casos la *delegación de competencia y jurisdicción a organizaciones supraestatales* (en condiciones de reciprocidad e igualdad y que

respeten el orden democrático y los derechos humanos); c) derivados del nuevo sistema de relaciones Nación-provincias-ciudad de Buenos Aires, como el *organismo fiscal federal* que tendrá a su cargo el control y fiscalización de los aspectos tributarios y de la transferencia de competencias, servicios o funciones.

Pueden individualizarse *formas y procedimientos nuevos que condicionan el funcionamiento del régimen de poderes desde afuera de ellos*. Así, cabe mencionar a una *presencia más directa y periódica del cuerpo electoral*, que se concretó en la *elección directa* por la ciudadanía, del presidente y vicepresidente de la Nación y de los senadores nacionales (luego del período de transición) y en la *reducción de sus mandatos*. También en el *régimen de autonomía de la ciudad de Buenos Aires* y en la *elección directa de su jefe de gobierno*. En la misma línea, *las formas semidirectas de democracia* (la iniciativa y la consulta popular) representan una mayor participación prevista para la ciudadanía, condicionante de la actividad de los poderes clásicos.

Ésta índole de reformas implica, por su parte, la *aparición de nuevas competencias o transferencias de facultades* desde aquellos poderes a otros sujetos de la actividad estatal, tales como: a) *la comunidad internacional y los organismos para la integración*; b) *la sociedad civil o a sus organizaciones* (de consumidores o usuarios), en materia de derechos difusos o de interés colectivo, de la protección del medio ambiente, de defensa de la economía de mercado y de la competencia; c) *las provincias y regiones* en cuestiones relativas a la coparticipación federal, a los recursos naturales, a las transferencias de servicios o a las negociaciones internacionales; d) *la ciudad de Buenos Aires* (régimen de autonomía).

Según puede advertirse de la reseña realizada, el desenvolvimiento de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial previsto en la Constitución de 1853-60 fue profundamente modificado por la reforma de 1994, para la progresiva consecución en el tiempo de las grandes ideas-fuerzas que la inspiraron.