

## CAPÍTULO QUINTO

### LOS ARGUMENTOS DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL EN ARGENTINA

I. Los grandes temas de la reforma constitucional . . . .	129
II. El sistema de gobierno mixto . . . . .	130
1. Problemas relativos a la canalización de tensiones políticas . . . . .	131
2. Problemas relativos a la personalización del poder .	132
3. Problemas relativos a las relaciones entre poderes del Estado . . . . .	133
4. Problemas relativos a la formación de coaliciones o convergencias multipartidarias . . . . .	133
III. La reelección presidencial . . . . .	141
1. Argumentos en favor de la reelección presidencial inmediata . . . . .	142
A. La prohibición de reelección presidencial está vinculada a la elección indirecta y a la amplitud del mandato . . . . .	142
B. La prohibición de reelección presidencial es “proscriptiva” . . . . .	143
C. La prohibición de reelección presidencial puede privar a la nación de un estadista que ya ha mostrado su capacidad para gobernar bien . .	143
D. La reelección del titular del Poder Ejecutivo existe en otros países con régimen democrático .	144
2. Argumentos contrarios a la reelección presidencial inmediata . . . . .	145
A. La no reelección presidencial como uno de los pocos mecanismos de control sobre el hiperpresidencialismo latinoamericano . . . . .	145

B. El principio de no reelección no es “proscritivo” . . . . .	146
C. La lógica perversa del “presidente candidato” .	147
D. La reelección del jefe de gobierno debe conceptualizarse de manera distinta según aquella ocurra en un régimen presidencial o en uno parlamentario . . . . .	147
IV. Los decretos de necesidad y urgencia . . . . .	148
V. La agilización del procedimiento legislativo . . . . .	155

## CAPÍTULO QUINTO LOS ARGUMENTOS DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL EN ARGENTINA

### I. LOS GRANDES TEMAS DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL

Muchos fueron los temas discutidos con motivo del proceso de reforma constitucional en Argentina. La polémica incluyó tópicos tan relevantes y variados como el federalismo, los derechos sociales, la organización del Poder Judicial y el *ombudsman* o defensor del pueblo, por sólo mencionar algunos. Sin embargo, dado el enfoque de nuestro trabajo, nosotros nos concentraremos en el análisis de los argumentos relativos al debate sobre la forma de gobierno, las relaciones entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo, y la reorganización del Congreso.

Como ya hemos mencionado, el proceso de reforma culminó en 1994 con una serie de modificaciones a la “Constitución histórica” de Argentina. Muchos de los cambios introducidos ilustran de manera muy clara algunas de las tendencias y preocupaciones del constitucionalismo latinoamericano contemporáneo. En este tenor, en el presente capítulo nos centraremos en reseñar los argumentos desarrollados durante el debate en torno a los siguientes temas: el sistema de gobierno mixto, la reelección presidencial, los decretos de necesidad y urgencia, y la agilización del procedimiento legislativo. Y para concluir nuestro estudio del caso argentino, en el capítulo siguiente analizaremos la estructura constitucional básica de Argentina resultante de la reforma de 1994.

## II. EL SISTEMA DE GOBIERNO MIXTO

Uno de los temas más discutidos en el proceso de reforma constitucional argentina fue el relativo a la posibilidad de implantar un sistema mixto de gobierno, que incorporara elementos del sistema parlamentario en el sistema presidencial de ese país. La propuesta del régimen “híbrido” —como también se le llamó— constituyó uno de los ejes centrales de los dictámenes del *Consejo para la Consolidación de la Democracia*,<sup>154</sup> y quedó reflejada (si bien dentro de una lógica predominantemente presidencialista) en las reformas que finalmente se llevaron al cabo en 1994. En las líneas que siguen haremos una reseña de los principales argumentos que en favor de tal forma política-constitucional se esgrimieron en Argentina.

El dictamen preliminar del *Consejo para la Consolidación de la Democracia* señaló de manera enfática las principales desventajas del régimen presidencialista argentino: hacía depender en demasía toda la gestión del gobierno de las condiciones personales de un hombre; facilitaba la quiebra de las instituciones al hacerlas tambalear con la amenaza de la sustitución violenta del presidente; concentraba en éste un cúmulo de tareas y responsabilidades que muy difícilmente podía asumir de forma satisfactoria; carecía de flexibilidad para adecuarse a situaciones de tensión y crisis graves, y no favorecía una relación fluida y cooperativa entre el presidente y el Parlamento.<sup>155</sup>

Sin embargo, fue el segundo dictamen del *Consejo para la Consolidación de la Democracia* el que con mayor precisión y esmero articuló la crítica al sistema presidencialista, para de ahí derivar la justificación del sistema de gobierno mixto propuesto por el propio *Consejo*. Este segundo dictamen identificó cuatro “focos de problemas” en el sistema presidencialista “puro” existente en Argentina.

154 La descripción de la integración, organización y funciones del Consejo para la Consolidación de la Democracia ha sido realizada en el capítulo anterior.

155 Consejo para la Consolidación de la Democracia, *op. cit.*, nota 130.

## 1. *Problemas relativos a la canalización de tensiones políticas*

En opinión del *Consejo*,

una de las virtudes de un buen sistema institucional consiste en su plasticidad para enfrentar situaciones de crisis proveyendo válvulas de escape para tensiones que se van incrementando, de modo de impedir que se busquen soluciones fuera del sistema. Cuantas más salidas alternativas un sistema ofrezca para resolver situaciones como las producidas por un conflicto de poderes, un estallido de violencia social, la brusca pérdida de prestigio de quienes ocupan las más altas funciones, etcétera, más resistente es ese sistema a las turbulencias del medio social.<sup>156</sup>

En atención a lo anterior, el *Consejo* consideró en su segundo dictamen que el sistema presidencialista puro es notoriamente deficiente para canalizar tensiones, por las siguientes razones:

En primer lugar, la concentración de poderes y expectativas en el presidente hace que las graves crisis se concentren en su persona, y que se llegue al punto en que la única salida consista en su abandono del cargo. Sin embargo, el diseño institucional del sistema presidencial hace dicho abandono sumamente difícil, debido al carácter “plebiscitario” del cargo presidencial y a su duración fija. Asimismo, se señaló que la salida ofrecida por el juicio político al presidente es muy difícil de realizar en la práctica.

En segundo lugar, el *Consejo* consideró que la eventualidad de la renuncia de los ministros tampoco sirve como una válvula de escape para liberar tensiones, debido a que su papel es relativamente secundario en relación con el del presidente. Finalmente, y también debido a la concentración de poderes y expectativas en el titular del Poder Ejecutivo, se observó que la solución a tensiones provocadas por graves crisis no puede darse ni en el

156 Consejo para la Consolidación de la Democracia, *Segundo dictamen del Consejo para la Consolidación de la Democracia*, Argentina, EUDEBA, 1987, p. 12.

Congreso ni en la Suprema Corte de Justicia, puesto que la injerencia real de estos dos últimos en las tareas de gobierno es mínima comparada con la del presidente de la República.<sup>157</sup>

## 2. *Problemas relativos a la personalización del poder*

El segundo dictamen del *Consejo* argumentó que la extraordinaria concentración de poderes y expectativas en el presidente conlleva siempre el riesgo de abusos autoritarios debido a que aquél puede estar tentado a no cumplir con la normatividad establecida para satisfacer las expectativas depositadas en él. Asimismo, se explicó que la personalización del poder en el titular del Ejecutivo hace al sistema sumamente vulnerable, puesto que cualquier circunstancia que llegare a afectar a la persona del presidente (desde problemas físicos o psíquicos hasta la pérdida brusca de popularidad o prestigio) afecta en grado sumo el funcionamiento del sistema presidencial en su conjunto.

Por otra parte, el *Consejo* consideró que la personalización del poder convierte al presidente en el único foco de todas las presiones de los distintos grupos sociales, presiones que en ocasiones pueden llegar a saturarlo, a rebasarlo y, consecuentemente, a debilitarlo en el proceso de toma de decisiones. Además, la superposición de las calidades de jefe de Estado y jefe de gobierno hace que con frecuencia ciertas elites que no votaron por el presidente, pero que aspiran a ser representadas por él, se sientan frustradas por el sesgo partidario que éste asume. Por último, se dijo en el dictamen que la personalización del poder incentiva al presidente en turno a tratar de determinar la nominación del siguiente candidato a la presidencia, y suele generar “traumas” sumamente serios en los casos de necesidad de reemplazo del presidente por muerte, incapacidad o destitución.<sup>158</sup>

157 *Ibidem*, pp. 12-13.

158 *Ibidem*, pp. 14-15.

### 3. *Problemas relativos a las relaciones entre los poderes del Estado*

En el segundo dictamen del *Consejo* también se afirmó que el sistema presidencial, en combinación con un sistema electoral y un sistema de partidos políticos que privilegia la cohesión partidaria sobre el interés de cada legislador de preservar una fuente independiente de apoyo electoral, ha provocado en Argentina el fenómeno de las llamadas “mayorías congeladas”. Este fenómeno consiste en que las mayorías en el Congreso muy rara vez llegan a constituirse alrededor de una cierta cuestión, por estar predeterminadas según las líneas partidistas. Esta situación, a su vez, hace que un presidente cuyo partido no cuenta con la mayoría de los escaños en la Asamblea Legislativa se enfrente a obstáculos muchas veces insuperables para llevar a cabo su programa de gobierno, lo cual tiende a desprestigiar tanto al presidente como al sistema en su conjunto.

Según el segundo dictamen del *Consejo*, en una situación como la anteriormente descrita, la oposición deja de ser una fuente de alternativas políticas, y tiende a apostar al fracaso del gobierno, lo cual “ha llevado más de una vez por el desborde de las pasiones, a alentar los golpes de estado o a hacer oposición por la oposición misma”. Además, al darse así los términos de la relación entre el gobierno y la oposición, sufre también la labor parlamentaria, puesto que los debates en el Congreso dejan de estar dirigidos a persuadir a los oponentes, convirtiéndose en una especie de diálogo de sordos.

### 4. *Problemas relativos a la formación de coaliciones o convergencias multipartidarias*

Según el *Consejo*, el sistema presidencial es poco apto para formar alianzas multipartidarias, sin provocar con ello serias perturbaciones, por las siguientes razones:

a) La rigidez del mandato presidencial (y, en algunos casos, su extensión) hace que no haya, en general, ocasión para formar

esa alianza frente a una crisis emergente en coincidencia con las elecciones presidenciales.

b) Si se llegara a formar una coalición para sostener una candidatura presidencial, y tomando en cuenta el carácter de “suma cero” de dicha elección, se corre el riesgo de una cohesión interpartidaria tal, que debilite enormemente a la oposición, que quede al margen de ella, socavando así el pluralismo inherente al sistema.

c) Si la coalición multipartidaria se forma después de la elección presidencial y se refleja en la composición del gabinete, pueden generarse cuestionamientos sobre la legitimidad de incorporar en el gobierno a individuos de perfil ideológico o programático distinto al del candidato que ganó las elecciones presidenciales bajo un programa determinado.<sup>159</sup>

Identificadas —de la manera arriba descrita— las desventajas institucionales del sistema presidencial “puro” argentino, el *Consejo para la Consolidación de la Democracia* señaló las ventajas de un sistema mixto de gobierno, en los siguientes términos:

a) En un sistema mixto, el primer ministro y su gabinete funcionan como “fusibles” que saltan ante una subida brusca de tensión. En su caso, la caída de un gabinete está desprovista de dramatismo, y se ve como un evento normal del sistema. No media acusación alguna contra el jefe del gobierno, sino basta con la manifestación de que la coalición mayoritaria o el jefe de Estado ya no apoyan al gabinete. Asimismo, ante una caída del gabinete, el país no sufre la sensación de vacío de poder, puesto que el presidente queda como garante de la continuidad del sistema.

Por otra parte, las características parlamentarias de un sistema mixto ofrece una gran variedad de salidas institucionales para resolver crisis y tensiones graves: la disolución de la Cámara de Diputados; la convocatoria a elecciones anticipadas por el presidente; la intervención excepcional de este último en asuntos graves de gobierno haciendo valer su prestigio en el ejercicio de

159 *Ibidem*, pp. 20-21.

algunas atribuciones que tiene asignadas; el recurso al Consejo Constitucional para resolver conflictos de poderes, y la convocatoria a una consulta popular.<sup>160</sup>

b) En lugar de la personalización del poder característico del presidencialismo puro, el sistema mixto dispersa expectativas y descentraliza las atribuciones, al estar basado en una división de las funciones ejecutivas entre un jefe de Estado y un jefe de gobierno. En opinión del *Consejo*, bajo un esquema “híbrido”,

el sistema se hace, por consiguiente, menos vulnerable a las contingencias personales de quien ocupa una y otra función. Hay diferentes polos de poder, con lo que las presiones se atenúan. La sucesión de quien ocupa uno y otro cargo se hace menos dramática, dada la menor expectabilidad [*sic*] del cargo presidencial y la fluidez del mandato del Primer Ministro (desde que su permanencia depende no de un plazo fijo sino de la continua confianza del presidente y del Parlamento, no resulta llamativo que el Primer Ministro dure un solo año ni que permanezca diez años en sus funciones). Por último, la división de funciones entre la Jefatura de Estado y la de Gobierno permite distinguir nítidamente la imagen de quien es símbolo de la unidad nacional y la de quien ejerce el gobierno en nombre de uno o de varios partidos y debe estar permanentemente en la arena política en la puja legítima para preservar el poder.<sup>161</sup>

c) Desde la perspectiva del *Consejo para la Consolidación de la Democracia*, un sistema mixto vendría a reducir los problemas de falta de cooperación entre los poderes Ejecutivo y Legislativo, característicos del sistema presidencial “puro”. Esto es así debido a que existe la posibilidad de que el sistema adquiera un tinte más presidencialista o parlamentarista, según exista o no la coincidencia entre el partido que apoya al presidente y el que tiene la mayoría en la Cámara de Diputados. De esta forma, si se da la coincidencia, el sistema funcionaría de manera muy similar a co-

160 *Ibidem*, pp. 13-14.

161 *Ibidem*, p. 16.

mo lo hace uno típicamente presidencial, ya que podría suponerse que el presidente generalmente lograría obtener mayorías en el Congreso que apoyasen con su voto las medidas por él propuestas. En este supuesto, el primer ministro y su gabinete pasarían a ocupar un papel menos relevante, ya que el liderazgo político tendería a ser ejercido por el propio presidente.

Pero si tal coincidencia no se da, entonces el sistema funcionaría más como un régimen parlamentario, en el que el presidente se vería obligado a nombrar como primer ministro a una persona proveniente del partido o los partidos que controlen la mayoría del Congreso, o por lo menos a alguna persona que sea aceptable para éstos. En este caso, el nombramiento del primer ministro y su gabinete sería el producto de la negociación y el acuerdo entre la mayoría de la Cámara de Diputados y el presidente y, una vez logrado el acuerdo sobre un programa de gobierno, convendría a ambas partes cooperar para que éste fuese fluidamente realizado.<sup>162</sup>

En virtud de la propuesta presentada por el *Consejo para la Consolidación de la Democracia*, es al primer ministro a quien toca defender su política ante el país y ante el Parlamento. Además, bajo la lógica del sistema mixto, una vez que se ha logrado un acuerdo entre el presidente y la Cámara de Diputados sobre el nombramiento del primer ministro y el gabinete, resulta conveniente al presidente tomar distancia de la ejecución del programa acordado, a fin de no verse involucrado en todos sus detalles y contingencias. Así, el presidente se dedica a atender los asuntos relacionados con la representación de la unidad, independencia y continuidad nacionales, y permanece presto a intervenir de manera decisiva en situaciones de crisis, por medio de mecanismos como la remoción del primer ministro y el nombramiento de uno nuevo, la disolución de la Cámara de Diputados y la convocatoria a elecciones anticipadas, la presentación de un recurso ante el

162 *Ibidem*, p. 19.

Consejo Constitucional, la declaración de guerra, de estado de sitio o la intervención federal.<sup>163</sup>

d) Finalmente, el segundo dictamen del *Consejo para la Consolidación de la Democracia* identificó las siguientes razones para considerar que el sistema mixto vendría a evitar o, por lo menos, a atenuar los problemas relativos a la formación de coaliciones o convergencias multipartidarias que se presentan en el sistema presidencial “puro”:

- La flexibilidad con que se elige el momento para formar gobierno permite, y casi determina, que se forme ese gobierno en coincidencia con la emergencia de la crisis, de modo que su composición refleje la amplitud de la mayoría que es necesario constituir para hacer frente a aquélla.
- La coalición preserva perfectamente la individualidad de los partidos y el consiguiente pluralismo, puesto que el acuerdo es eminentemente temporal. Además, la convergencia se hace alrededor de un programa y preserva la posibilidad de que algunos partidos de la coalición gobernante hagan una oposición activa al primer ministro o a ministros de otros partidos sobre los puntos no incluidos en el programa o sobre la forma en que lo están realizando.
- No se presenta ningún problema de legitimidad en la formación de coaliciones multipartidarias después de las elecciones, debido a que el electorado sabe que el gobierno es el resultado de un acuerdo entre el presidente y la Cámara de Diputados, y que en el logro de este punto de convergencia, del cual resulta el gobierno, tienen injerencia todos los partidos que la población ha votado para que tengan representación en el Parlamento.<sup>164</sup>

163 *Ibidem*, p. 20.

164 *Ibidem*, p. 21.

En virtud de todas las razones arriba expuestas, el *Consejo para la Consolidación de la Democracia* propuso un sistema de gobierno mixto, bajo la siguientes características generales:

a) Se elegiría de manera directa y por voto popular a un presidente de la nación.

b) El presidente tendría la calidad de jefe de Estado.

c) Las facultades del presidente serían, entre otras:

- Designar y remover al primer ministro.
- Disolver la Cámara de Diputados.
- Designar y remover a los ministros, a propuesta del primer ministro.
- Vetar y promulgar leyes.
- Nombrar, con acuerdo del Senado, a los magistrados de la Suprema Corte.
- Nombrar y remover a los embajadores, ministros plenipotenciarios y encargados de negocios.
- Ser comandante en jefe de las Fuerzas Armadas, y poder designar a los oficiales superiores de las Fuerzas Armadas con acuerdo del Senado.
- Declarar el estado de sitio en uno o varios puntos de la nación en caso de ataque exterior y por un término limitado, con acuerdo del Senado.

d) El presidente podría, con el refrendo del primer ministro:

- Celebrar tratados de paz, de comercio, de navegación, de alianza, de límites y neutralidad, concordatos y otras negociaciones con países extranjeros.
- Dictar los reglamentos de necesidad y urgencia.

e) Las facultades del primer ministro serían:

- Ser jefe de gobierno y de la administración pública.
- Reglamentar las leyes y expedir los reglamentos autónomos.

- Designar los empleos civiles y militares no previstos dentro de las facultades exclusivas del presidente.
- Hacer recaudar los impuestos federales y decretar las inversiones públicas con arreglo a la ley o presupuestos de gastos nacionales.
- Refrendar, junto con el ministro del ramo, todos los actos del presidente que no hayan sido establecidos como exclusivos de éste.
- Ejercer las funciones que le puede delegar el presidente por decreto.
- Delegar funciones que le son exclusivas en los ministros, y redistribuir competencias entre ellos. Estas decisiones serían tomadas en Consejo de Ministros.
- Concurrir semanalmente a la Cámara de Diputados para explicar cuestiones de gobierno y responder a inquietudes sobre ellas.

f) Las facultades y obligaciones de los ministros serían:

- Tener a su cargo el despacho de los negocios de sus respectivos ramos, y refrendar y legalizar los actos del primer ministro y del presidente según corresponda por medio de su firma, sin cuyo requisito carecerían de eficacia.
- Cada ministro es responsable de los actos que legaliza y, solidariamente, de los que acuerda con sus colegas.
- Después de que el Congreso abra sus sesiones, deben los ministros presentar una memoria detallada del estado de la nación, en lo relativo a los negocios de sus respectivos departamentos.
- Pueden ser diputados de la nación, conservando sus bancas.
- Concurrer a la Cámara de Diputados, junto con el primer ministro, cuando pudieran tratarse cuestiones de su competencia.

g) Integración y facultades del Consejo de Ministros consistirían en:

- Se integraría un Consejo de Ministros con el primer ministro y los demás ministros.
- Debe celebrar de manera ordinaria una reunión semanal. Puede ser convocado por el presidente o por el primer ministro. Sus reuniones serán presididas por el primer ministro, salvo cuando el presidente decida concurrir a las mismas, caso en el cual él mismo las presidirá.
- Tendrá competencia en todos los asuntos de gobierno y administración que planteen en su seno el presidente, el primer ministro o cualquiera de los ministros en temas de sus respectivas carteras. Su intervención siempre tendrá carácter consultivo.
- Será órgano de consulta obligatoria del presidente en casos como la declaración de guerra y de estado de sitio, y para dictar los reglamentos de necesidad y urgencia.

h) Facultades de la Cámara de Diputados. El segundo dictamen del *Consejo para la Consolidación de la Democracia* recomendó reformar la Constitución para introducir el mecanismo de la censura, pero tomando los recaudos necesarios para evitar los desafíos permanentes a los primeros ministros y sus gabinetes, tales como: la exigencia de una mayoría calificada para proponer y aprobar una censura, límites temporales para reiterarla, y el mecanismo de la llamada “censura constructiva”.<sup>165</sup>

En suma, y como puede desprenderse del análisis de la distribución de facultades entre los poderes del Estado descrita en las páginas anteriores, el sistema de gobierno mixto propuesto por el *Consejo para la Consolidación de la Democracia* siguió muy de cerca los pasos del sistema “semipresidencial” francés, pero las razones que apuntamos en el capítulo anterior impidieron que la propuesta se convirtiera en una realidad.

Sin embargo, en el proceso de reforma constitucional de la era Menem (1993-1994), la idea del sistema mixto volvió a surgir

165 *Ibidem*, p. 24.

como propuesta, pero bajo una forma distinta, que en realidad parecía distorsionar la intención original de acotar los poderes del presidente. En efecto, con las reformas de 1994, se creó la figura del jefe del gabinete de ministros, quien podría ser censurado (lo mismo que los demás ministros) por la mayoría absoluta de la Cámara de Diputados. No obstante lo anterior, el presidente conservó todas las facultades relacionadas con su calidad de jefe de Estado, y además fue reconocido explícitamente por la Constitución como jefe del gobierno y de la administración pública.<sup>166</sup> Asimismo, el diseño institucional propuesto dio al presidente la facultad de nombrar y remover por sí solo al jefe de gabinete y a los demás ministros, y le otorgó la atribución de supervisar el ejercicio de las facultades del jefe de gabinete respecto de la recaudación de las rentas de la nación y de su inversión con arreglo a la Ley de Presupuesto. En opinión de algunos autores, estas facultades, unidas a la posibilidad de la reelección inmediata por un periodo consecutivo y las facultades para dictar reglamentos de necesidad y urgencia, acrecentaban en lugar de reducir los poderes del presidente, atentando de esta manera contra la intención original del proceso de reforma.<sup>167</sup> En el próximo capítulo podrá constatarse que, a pesar de las instituciones de corte parlamentario introducidas con la reforma de 1994, el esquema constitucional argentino siguió siendo esencialmente presidencial.

### III. LA REELECCIÓN PRESIDENCIAL

Quizá el punto más controvertido de la reforma constitucional de 1994 haya sido el relacionado con el tema de la reelección presidencial o, para decirlo con más propiedad, de la reelección presidencial inmediata por un solo periodo. Como es de suponerse,

166 El artículo 99-1 de la Constitución argentina vigente establece que el presidente es el jefe supremo de la nación, jefe del gobierno y responsable político de la administración general del país.

167 *Vid.* Pérez Guihlou, Dardo, "Presidente y jefe de gabinete en la reforma", en Asociación Argentina de Derecho Constitucional, *op. cit.*, nota 148, pp. 70-72, y Nino, Carlos S., *op. cit.*, nota 144, p. 49.

las discusiones sobre este tema no fueron precisamente desapa-  
sionadas y tranquilas. Los argumentos desarrollados en pro y en  
contra de la modificación del artículo 77 de la Constitución de  
1853 (que prohibía la reelección inmediata del presidente)<sup>168</sup>  
arrojaron reflexiones interesantes sobre el ejercicio del poder en  
América Latina que merecen ser reconocidas y evaluadas.

### 1. Argumentos en favor de la reelección presidencial inmediata

#### A. La prohibición de reelección presidencial está vinculada a la elección indirecta y a la amplitud del mandato

Según este argumento, la existencia de un régimen de elección  
indirecta del presidente de la República, a través de un colegio  
electoral,<sup>169</sup> justificaba plenamente el principio de la no reelec-  
ción inmediata, puesto que no era el pueblo (es decir, el electo-  
rado) el que escogía, sino un grupo de intermediarios obligados  
a negociar. De esta manera, la no reelección evitaba la perpetua-  
ción de un mandatario simplemente por astucia negociadora.<sup>170</sup>  
Sin embargo, al introducirse la elección directa del presidente por  
voto universal y directo (tal y como lo tenía previsto el paquete  
de reformas constitucionales), se eliminarían los “intermedia-  
rios”, lo cual querría decir que la facultad de seleccionar al pre-  
sidente se le devolvía al pueblo, quien, como soberano, podía  
legítimamente decidir si convenía o no reelegir al presidente en  
turno por un periodo presidencial más.

Asimismo, Sagüés observó que la posibilidad de la reelección  
estaba vinculada también a la duración del periodo.<sup>171</sup> Un lapsos

168 Hasta antes de la reforma de 1994, el artículo 77 de la Constitución argentina se-  
ñalaba que: “el presidente y el vicepresidente duran en sus empleos el término de seis  
años; y no pueden ser reelegidos sino con intervalo de un periodo”.

169 Antes de la reforma constitucional de 1994, el artículo 81 de la Constitución argen-  
tina ordenaba que el presidente y el vicepresidente serían elegidos por un Colegio Elec-  
toral integrado por electores nombrados a través de votación directa en la capital y en  
cada una de las provincias, en un número igual al duplo del total de diputados y senadores  
que enviaban al Congreso.

170 Masnatta, Héctor, *op. cit.*, nota 139, p. 70.

171 Sagüés, Néstor Pedro, *Elementos de derecho constitucional*, Buenos Aires, Astrea,  
1993, t. 1, p. 439.

tan extenso (de seis años) como el vigente en Argentina antes de 1994 justificaba la no reelección, sobre todo tomando en consideración “la escasa vocación de alternancia política de nuestros partidos, a más de la reducida gravitación de los órganos de control sobre su gestión”.<sup>172</sup> Sin embargo, el paquete de reformas incluía la reducción del periodo presidencial a cuatro años, con lo cual, para los peronistas que promovían la reforma, dejaba de tener validez la justificación arriba mencionada en contra de la reelección presidencial inmediata.

### B. La prohibición de reelección presidencial es “proscriptiva”

En esencia, este argumento señaló que el principio de la no reelección era “proscriptivo” y, por lo tanto, antidemocrático, al quitar al pueblo soberano la posibilidad de escoger, si así lo deseara, al presidente en turno para un nuevo mandato presidencial.<sup>173</sup> En esta lógica, la no reelección era proscriptiva, porque se violaba con ella el principio de igualdad ante la ley, impidiendo a un individuo el mismo derecho que se reconoce a otros (o sea, el de aspirar a participar y ganar una elección presidencial para ocupar el cargo correspondiente por un periodo determinado). Además, y como complemento de este razonamiento, se decía que la reforma que permitiría la reelección inmediata por un periodo no implicaría necesariamente que la reelección del presidente en turno se daría, puesto que el electorado tendría en todo momento la posibilidad de pronunciarse en favor de otro candidato.

### C. La prohibición de reelección presidencial puede privar a la nación de un estadista que ya ha mostrado su capacidad para gobernar bien

Citando a Tocqueville (quien criticó la posibilidad de la reelección del presidente en Los Estados Unidos de América), Car-

172 *Idem*.

173 Este argumento es citado pero no defendido por González Bergez, Pablo, *op. cit.*, nota 139, p. 25.

los Nino resaltó la similitud de los argumentos de quienes en Argentina proponían la reelección presidencial inmediata, con los de aquéllos que en su momento defendieron ese mismo principio en Estados Unidos, como puede observarse en la siguiente transcripción que combina la cita de Tocqueville con las observaciones de Nino:

Los legisladores de los Estados Unidos ¿han hecho bien o mal en permitir la reelección del presidente? Impedir que el jefe del Poder Ejecutivo pueda ser reelegido parece a primera vista contrario a la razón (fíjense que éstos son argumentos parecidos a los que se usan ahora). Es sabida la influencia que las dotes o el carácter de un solo hombre ejercen sobre el destino de todo un pueblo, tanto más en circunstancias difíciles y en épocas de crisis. Unas leyes que prohibieran al ciudadano reelegir a un primer magistrado les privarían del mejor medio de hacer prosperar al Estado o de salvarle. Además, se podría llegar así al extravagante resultado de que un hombre fuera excluido del gobierno precisamente en el momento en que acabara de probar que era capaz de gobernar bien. (Fíjense que son argumentos que parecen copiados de algunos de nuestros líderes).<sup>174</sup>

#### D. La reelección del titular del Poder Ejecutivo existe en otros países con régimen democrático

Finalmente, quienes defendían la reelección presidencial inmediata apuntaban que había experiencias en otros países democráticos en los que tal principio parecía haber dado buenos resultados. Masnatta, por ejemplo, recordó los casos de España y el Reino Unido, países en los cuales Felipe González y Margaret Thatcher consiguieron permanecer como jefes de gobierno durante más de diez años, después de varias elecciones sucesivas. Asimismo, anticipándose a la crítica obvia, señaló Masnatta que: “no hay una diferencia esencial en esto con los regímenes presidencialistas; la divergencia está solamente en quién es el titular del

174 Nino, Carlos S., *op. cit.*, nota 144, p. 56.

poder para designarlo (al jefe de gobierno): en unos casos es el parlamento, en el otro se encuentra habilitado directamente el pueblo, pero en ambos casos existe la posibilidad de reelección”.<sup>175</sup>

## 2. Argumentos contrarios a la reelección presidencial inmediata

### A. La no reelección presidencial como uno de los pocos mecanismos de control sobre el hiperpresidencialismo latinoamericano

Como una primera crítica a la posibilidad de permitir la reelección inmediata del presidente en Argentina, Carlos Nino afirmó que en una región en cuyos países se ha demostrado la ausencia de controles institucionales efectivos sobre la actividad del Poder Ejecutivo, la no reelección presidencial (absoluta o relativa) ha venido a significar la única posibilidad de atenuar el “hiperpresidencialismo”.<sup>176</sup> El cambio obligado —señaló Nino— dificulta el crecimiento y la extensión de los vicios ligados a la perpetuación autocrática en el poder, fenómeno por demás característico del historial político de América Latina.

Por su parte, González Bergez observó que la cláusula de no reelección era la mejor garantía de todas las demás disposiciones constitucionales, y citó las palabras alguna vez pronunciadas por el general Perón en relación con este tema:

Mi opinión es contraria a tal reforma y creo que la prescripción existente es una de las más sabias y prudentes de cuantas establece nuestra Carta Magna. Bastaría observar lo que sucede en los países en que tal inmediata reelección es constitucional. No hay recurso al que no se acuda, lícito o ilícito, es escuela de fraude e incitación a la violencia, como asimismo una tentación a la acción política por el gobierno y los funcionarios. Y si bien todo depende de los hombres, la historia demuestra que éstos no siempre han sido ecuanimes ni

175 Masnatta, Héctor, *op. cit.*, nota 139, p. 70.

176 Nino, Carlos, *op. cit.*, nota 144, p. 56.

honrados para juzgar sus propios méritos y contemplar las conveniencias generales, subordinando a ellas las personales o de círculo. En mi concepto, tal reelección sería un enorme peligro para el futuro político de la República y una amenaza de graves males que tratamos de eliminar [...]. Hemos dicho que la era del fraude ha terminado, y para ello resulta efectivo en los hechos [...] es menester no introducir sistemas que puedan en el futuro incitar al fraude y a la violencia a personas menos escrupulosas o a fracciones de ciudadanos que supongan que la salvación de la patria sólo puede realizarse por sus hombres o sus sistemas. En seis años de gobierno un ciudadano debe dar de sí todo cuanto posee en bien del país. Luego es menester que llegue otro con nuevas ideas y nuevas energías para ponerlas al servicio del bien común, que es el bien de la patria.<sup>177</sup>

#### B. El principio de no reelección no es “proscriptivo”

Beinusz Szmukler refutó la afirmación de que la no reelección era “proscriptiva” desarrollando el siguiente argumento: una proscripción implica impedir a unos el mismo derecho que se reconoce a otros *en iguales condiciones*. En este sentido, sería proscriptivo impedir al presidente Menem a aspirar a un segundo mandato presidencial continuado, mientras se otorgase ese derecho a otros.<sup>178</sup> Sin embargo, Menem no estaba *en iguales condiciones* en relación con el resto de los argentinos, puesto que era presidente de la nación.

En opinión de González Bergez, la no reelección implicaba no una proscripción, sino que atendía a la lógica de los “requisitos” y la “idoneidad”: la Constitución establece una serie de requisitos para ser presidente de la nación. La exclusión de quienes no cumplan con esos requisitos no significa proscripción, sino que obedece a la carencia de la idoneidad requerida por la propia Constitución para ocupar ciertos cargos. De esta manera, debía

177 González Bergez, *op. cit.*, nota 139, pp. 24 y 27. Cabe aclarar que, contradiciéndose a sí mismo, y a pesar de sus claras razones en contra de la reelección presidencial, el general Perón se reeligió como presidente.

178 Szmukler, Beinuz, Conferencia del 12 de agosto de 1993, publicada en García Lema, Héctor; Masnatta, Héctor, *et al.*, *op. cit.*, nota 139, p. 27.

entenderse que la carta fundamental declaraba que no era idóneo para ser elegido presidente quien lo hubiese sido en los seis años anteriores a la elección. Si esto no fuera así —concluyó González Bergez— entonces también habría que catalogar como “proscritivas” las disposiciones que impiden ser presidente a quien no tenga la nacionalidad argentina, o a quienes sean menores de treinta años.<sup>179</sup>

### C. La lógica perversa del “presidente candidato”

Otro argumento esgrimido en contra de la posibilidad de la reelección inmediata del presidente consistió en señalar el efecto que dicho principio tendría sobre la gestión ejecutiva del presidente que a la vez fuera candidato. Espinosa, por ejemplo, señaló que un “presidente candidato” sería un gobernante preocupado sobre todo en efectuar tareas que pudieran producirle réditos más bien inmediatos, y que, además, sería proclive a descuidar la ejecución de aquellos actos gubernamentales que resultasen menos espectaculares en términos electorales, aunque cualitativamente tuviesen mayor importancia.<sup>180</sup>

Por su parte, González Bergez recordó la manera en que la experiencia reeleccionista vivida por Argentina bajo el peronismo, a raíz de la reforma constitucional de 1949, había puesto en claro cómo el “presidente candidato” había utilizado sin límite todos los recursos que el poder ponía a su alcance, lícitos o ilícitos, para ganar las elecciones.<sup>181</sup>

### D. La reelección del jefe de gobierno debe conceptualizarse de manera distinta según aquélla ocurra en un régimen presidencial o en uno parlamentario

Por último, se llegó a argumentar que no era irrelevante el que la posibilidad de la reelección del jefe de gobierno sucediera en

179 González Bergez, *op. cit.*, nota 139, pp. 25-26.

180 Espinosa Saldaña-Barrera, Eloy, Comentarios, en Asociación Argentina de Derecho Constitucional, *op. cit.*, nota 148, p. 84.

181 González Bergez, *op. cit.*, nota 139, p. 28.

un sistema parlamentario o en uno presidencial, ya que en el primero existe un permanente control del Parlamento sobre el gobierno, en virtud de la siempre posible activación de los mecanismos de la censura y de la confianza, los cuales no existen en un régimen presidencial en lo que se refiere a la relación entre el presidente y el Congreso.<sup>182</sup>

A final de cuentas, como veremos en el próximo capítulo, la reelección inmediata del presidente por una sola vez quedó consagrada en la Constitución argentina, a raíz de la reforma de 1994.

#### IV. LOS DECRETOS DE NECESIDAD Y URGENCIA

Desde las discusiones y las consultas que derivaron en la preparación y publicación de los dos dictámenes del *Consejo para la Consolidación de la Democracia*, fue posible observar la preocupación por dar forma jurídica a una práctica reiterada de los gobiernos argentinos, que consistía en la expedición de decretos-ley, o de decretos del Poder Ejecutivo con fuerza de ley.<sup>183</sup> En el segundo dictamen de dicho *Consejo*, por ejemplo, se recomendó otorgar al Poder Ejecutivo la facultad de expedir este tipo de decretos, y se identificaron las cuatro cuestiones principales relacionadas con los mismos, a saber:

a) Las *causas* que justifican el dictado de tales reglamentos, generalmente asociadas a situaciones de extrema necesidad y urgencia.

b) Las *materias* sobre las que tratan tales reglamentos o sobre las que tales reglamentos no pueden versar.

c) La *ratificación* del decreto por parte del Congreso, que puede ser expresa o tácita. Es decir, si el Congreso no lo ratifica,

182 Nino, C. S., *op. cit.*, nota 144, p. 56.

183 En el segundo dictamen del Consejo para la Consolidación de la Democracia se definen estos decretos como “aquellos actos administrativos de alcance general dictados por el órgano ejecutivo asumiendo facultades propias del Legislativo y que a posteriori necesitan la confirmación del mismo a través de a denominada ‘Ley de Conversión’”. *Vid.* Consejo para la Consolidación de la Democracia, *op. cit.*, nota 156, p. 34.

entonces pierde validez; o, al contrario, si el Congreso no lo ratifica dentro de cierto plazo, se entiende aprobado.

d) La *derogación* del decreto y sus efectos, cuyo problema principal en esta cuestión era determinar el alcance de la derogación, la cual puede entenderse que es *ex nunc* o *ex tunc*. O sea, ¿debe entenderse que la desaprobación que en su caso hiciera el Congreso derogaría el decreto de necesidad y urgencia a partir de la fecha en que sea rechazado, o desde la fecha en que fue expedido?

Cabe decir que el dictamen del *Consejo para la Consolidación de la Democracia* encontró en el derecho comparado soluciones variadas a estas cuestiones.<sup>184</sup> Sin embargo, expresó su preferencia por los diseños de una propuesta específica en los términos que a continuación explicamos.

En primer lugar, se argumentó que se justificaban los decretos de necesidad y urgencia en razón de que podían presentarse circunstancias de extrema gravedad o fuerza mayor, de grave peligro para el país, o de gran complejidad, a las que solamente podía darse una respuesta mediante una intervención directa y rápida del Poder Ejecutivo. Además, se mencionó que era conveniente regularlos en la Constitución, dado que en la práctica ya existían, pero su constitucionalidad era discutida, como también eran debatidas la validez y legalidad de las teorías convalidatorias.<sup>185</sup> Por otra parte, se especificó que, en concordancia con la propuesta de conformar en Argentina una forma de gobierno “mixta”, serían el primer ministro y el presidente quienes, de manera conjunta, tendrían la facultad de dictar los decretos de necesidad y urgencia.

En segundo lugar, se sugirió que este tipo de decretos podrían versar sobre cualquier materia, salvo derechos y garantías individuales consagrados en la Constitución, creación de impuestos y legislación penal. Asimismo, se recomendó que estos decretos

184 *Ibidem*, pp. 34-35.

185 *Idem*.

podrían expedirse por el Poder Ejecutivo aun cuando el Congreso no se encontrase reunido, siempre y cuando, claro está, existiesen las causas de necesidad y urgencia, y sin demérito de la facultad de ratificar o derogar el decreto por parte del Congreso, a través de una “ley de conversión”. Por otra parte, se aconsejó disponer que, si el Poder Ejecutivo no enviase inmediatamente el decreto al Congreso, las Cámaras podrían autoconvocarse con el fin de deliberar y resolver sobre el mismo.<sup>186</sup>

Finalmente, el *Consejo* propuso que el decreto tuviera tratamiento privilegiado en la Cámara a la que tuviera que enviarse,<sup>187</sup> para lo cual tendría que ser incluido en primer término del orden del día de la sesión inmediata posterior a su ingreso en la Cámara. Por su parte, el Congreso tendría un plazo de noventa días para ratificar o rechazar el decreto, y si, pasado este plazo, el Congreso no lo aprobase explícitamente, el decreto perdería su vigencia a partir de la fecha del rechazo de parte de aquél.<sup>188</sup>

El destino de las recomendaciones del *Consejo para la Consolidación de la Democracia* ya lo conocemos, en virtud del estudio que realizamos en el capítulo anterior. Las propuestas quedaron sin convertirse en reformas constitucionales, ante el debilitamiento del presidente Alfonsín y el cambio anticipado de gobierno. Esto no impidió que en la práctica el Poder Ejecutivo siguiese expidiendo decretos con fuerza de ley. Según Sagüés, durante la presidencia de Alfonsín, se expidieron alrededor de quince de estos decretos, y hasta julio de 1992, Menem había decretado más de cien.<sup>189</sup>

Durante los primeros años de la década del 1990 continuó la discusión sobre la constitucionalidad de este tipo de decretos tan utilizados en la práctica gubernamental. En 1991, la Corte Suprema fijó su criterio, y los consideró constitucionales, siempre

186 *Ibidem*, p. 36.

187 Debería enviarse al Senado cuando se tratase de una disposición sobre legislación federal y a la Cámara de Diputados, en caso de legislación común.

188 Consejo para la Consolidación de la Democracia, *op. cit.*, nota 156, p. 36.

189 Sagüés, Néstor Pedro, *op. cit.*, nota 171, t. 1, p. 469.

y cuando existieran tres factores: *a*) real situación de gravísimo riesgo social; *b*) necesidad de decidir la medida tomada, y *c*) no adopción por parte del Congreso de medidas contrarias.

Además, la Corte consideró que algunas de las resoluciones cuya adopción correspondía al Congreso por disposición constitucional no podían ser tomadas en la práctica por éste, debido a que requerían, para ser eficaces, una celeridad y un sigilo poco compatibles con un cuerpo colegiado y fraccionado en dos Cámaras. En tales circunstancias —razonó la Corte— correspondía al presidente actuar.<sup>190</sup>

La preocupación por regular constitucionalmente los decretos de necesidad y urgencia resurgió al iniciarse el proceso de reforma constitucional promovida por el peronismo a partir de 1993. De hecho, el inciso G del Núcleo de Coincidencias Básicas (como se recordará, producto del acuerdo entre el peronismo y la UCR) estableció las líneas básicas de lo que después vendría a ser el artículo 99 de la actual Constitución argentina.<sup>191</sup>

En el seno de la Convención Constituyente, el tema de los decretos de necesidad y urgencia no fue particularmente polémico. Al parecer, existía ya un alto grado de consenso entre el peronismo y el radicalismo (UCR) en torno al texto del inciso G del Núcleo de Coincidencias Básicas. Todo parece indicar que prevaleció lo que Bidart ha denominado el “realismo jurídico-político”, en virtud del cual se pensó que era mejor que la reforma encarara el tema de los decretos de necesidad y urgencia para

<sup>190</sup> *Ibidem*, p. 471.

<sup>191</sup> La propuesta concreta del Núcleo de Coincidencias Básicas era la siguiente: “el Poder Ejecutivo no podrá en ningún caso, bajo pena de nulidad absoluta e insanable, emitir disposiciones de carácter legislativo que regulen materia penal, tributaria, electoral o el régimen de partidos políticos.

Cuando circunstancias excepcionales hicieren imposible seguir los trámites ordinarios previstos por esta Constitución, el ejercicio de atribuciones propias del Congreso por razones de necesidad y urgencia será decidido en acuerdo general de ministros, con el refrendo del jefe de gabinete y los restantes ministros.

El jefe de gabinete, personalmente y dentro de los diez (10) días de su sanción, someterá la medida a consideración de una comisión bicameral permanente, cuya composición deberá respetar las proporciones de las minorías”.

limitarlos, con el mayor rigor posible, “en un perímetro de excepcionalidad verdadera y de dificultades de trámite, en vez de rechazarla rotundamente”.<sup>192</sup>

Como es de suponerse, existieron también voces manifiestamente contrarias al reconocimiento constitucional de los decretos de necesidad y urgencia. Juristas como Dardo Pérez Guilhou y María Angélica Gelli señalaron que la reforma venía a contradecir de manera directa el objetivo explícito de la misma, o sea, el atenuar los excesos del presidencialismo argentino.<sup>193</sup>

Por su parte, la tesis del “realismo jurídico-político” fue criticada por constitucionalistas como A. R. Dalla Vía quien señaló que: “la pretensión de legitimar, o mejor dicho, de ‘legalizar’ muchas circunstancias del ejercicio práctico del poder en la Argentina de los últimos años, nos está llevando por el camino del ‘sociologismo constitucional’, es decir, la Constitución vista como reflejo de los factores reales de poder”.<sup>194</sup>

Asimismo, Alberto A. Natale comentó elocuentemente lo siguiente:

ahora se institucionaliza el pecado. A tenor de la nueva Constitución, salvo en materia penal, fiscal, electoral y de partidos políticos, en todas las demás materias legislativas el Poder Ejecutivo podrá dictar decretos-leyes, a condición de que invoque necesidad y urgencia. Y siempre habrá necesidad —ya que por ello se cambian las leyes— y siempre habrá urgencia —especialmente, en los vertiginosos tiempos en que vivimos— para justificar el avance del presidente sobre

192 Bidart Campos, Germán, *op. cit.*, nota 139, p. 429. En esta misma página, Bidart refuerza el argumento del “realismo jurídico-político” de la siguiente manera: “este primer aspecto el marco de reubicación de la reforma nos lleva a la conclusión de que, iniciada la praxis habitual de los decretos de necesidad y urgencia, la conducta presidencial hacía previsible su seguimiento futuro. Y acá sí cabe intecalar ahora el esquema de ‘conducta modelo-conducta seguimiento’ para describir que, aun en violación a la Constitución formal y con la disvaliosidad propia del fenómeno, la repetición acrecentaba el riesgo de una profunda desinstitucionalización”.

193 *Id.* Vid. los comentarios de estos autores en Asociación Argentina de Derecho Constitucional, *op. cit.*, nota 148, pp. 69-72 y 89.

194 Comentario de Alberto Ricardo dalla Via, *ibidem*, p. 98.

el Congreso. El Código Civil, el de Comercio, la legislación laboral, industrial, agraria, procesal, las 24.000 leyes sancionadas en el país, quedarán a merced de la voluntad omnímoda del presidente.<sup>195</sup>

Eventualmente, la Convención Constituyente de 1994 aprobó el siguiente texto del artículo 99-3 de la Constitución:

Artículo 99. El presidente de la nación tiene las siguientes atribuciones:

1. [...].
2. [...].
3. Participa de la formación de las leyes con arreglo a la Constitución, las promulga y hace publicar.

El Poder Ejecutivo no podrá en ningún caso bajo pena de nulidad absoluta e insanable, emitir disposiciones de carácter legislativo.

Solamente cuando circunstancias excepcionales hicieran imposible seguir los trámites ordinarios previstos por esta Constitución para la sanción de las leyes, y no se trate de normas que regulen materia penal, tributaria, electoral o el régimen de los partidos políticos, podrá dictar decretos por razones de necesidad y urgencia, los que serán decididos en acuerdo general de ministros que deberán refrendarlos, conjuntamente con el jefe de gabinete de ministros.

El jefe de gabinete de ministros personalmente y dentro de los diez días someterá la medida a consideración de la Comisión Bicameral Permanente, cuya composición deberá respetar la proporción de las representaciones políticas de cada Cámara. Esta comisión elevará su despacho en un plazo de diez días al plenario de cada Cámara para su expreso tratamiento, el que de inmediato considerarán las Cámaras. Una ley especial sancionada con la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de cada Cámara regulará el trámite y los alcances de la intervención del Congreso.

No pocas críticas se efectuaron al artículo 99, inciso 3o., de la Constitución argentina; en particular, algunos señalaron que

195 Natale, Alberto A., "El Poder Legislativo en la reforma constitucional", *ibidem*, p. 102.

este artículo entronizaba un incremento desmedido del Poder Ejecutivo, contrariando con ello el objetivo expreso de todo el proceso de reforma.

En un cuidadoso estudio sobre este artículo, Espinosa identificó varias “imprecisiones”:

a) En contra de la práctica generalizada (identificable en el derecho comprado) de que la norma constitucional habilite la emisión de decretos-ley en algunos temas específicos, prohibiendo expresamente su utilización en todas las materias que no hayan sido explícitamente habilitadas; en Argentina se había adoptado una fórmula contraria, que consistía en señalar taxativamente las materias sobre las que dichos decretos no podían recaer, permitiendo su uso en relación con todas las demás.<sup>196</sup>

b) Aun la mención de las materias penal, tributaria, electoral y de régimen de partidos políticos era demasiado amplia, y era posible la emisión de estos decretos que, sin corresponder directamente con una de estas materias, pudieran llegar a tener una influencia muy relevante en las mismas.<sup>197</sup>

c) La redacción del inciso 3 parece implícitamente reservar la determinación acerca de cuándo ha de entenderse que existen las condiciones para poder expedir los decretos de necesidad y urgencia, a la discrecionalidad del Poder Ejecutivo o, con mayor precisión, a la del jefe de ministros.

Por su parte, Bidart criticó el hecho de que la norma constitucional permitiera que la ley secundaria viniese a regular lo relativo a los “efectos de la intervención del Congreso”. Siendo este asunto el de mayor relevancia dentro de todo el proceso de expedición y ratificación (o rechazo) de los decretos de necesidad y urgencia, los efectos mencionados deberían haber sido determinados por la Constitución misma.<sup>198</sup>

196 Espinosa-Saldaña Barrera, Eloy, “Algunas reflexiones sobre los decretos de necesidad y urgencia en el texto constitucional argentino reformado”, *ibidem*, pp. 159-162.

197 En este caso —aclara el autor— correspondería a la ley reglamentaria de la disposición constitucional y a la interpretación de la Corte Suprema definir con mayor nitidez el ámbito que puede ser regulado por los decretos de necesidad y urgencia.

198 Bidart Campos, Germán, *op. cit.*, nota 139, pp. 430-431.

Sin embargo, y a pesar de estas y otras críticas, los decretos de necesidad y urgencia son una institución relevante y de uso reiterado en la vida política argentina, que ahora cuenta, a diferencia de lo que sucedía en el pasado, con indiscutible rango constitucional.

## V. LA AGILIZACIÓN DEL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO

El *Consejo para la Consolidación de la Democracia* consideró importante, desde su dictamen preliminar, diseñar propuestas encaminadas a hacer más ágil y eficiente el mecanismo de elaboración y sanción de las leyes.<sup>199</sup> Entre las medidas propuestas se encontraban las siguientes:

a) Ampliación del periodo de sesiones ordinarias.

b) Facultar a las Cámaras para que decidieran la prórroga de las sesiones ordinarias para terminar los asuntos que estuvieran tratando, debiendo darlas por concluidas si el presidente convocara a sesiones extraordinarias.

c) Permitir al presidente convocar a sesiones extraordinarias a una sola de las Cámaras, para tratar asuntos relativos a las facultades exclusivas de la Cámara convocada. Y obligarlo a convocar a dichas sesiones extraordinarias en los casos de declaración del estado de sitio, de disponer la llamada “intervención federal”, y de haber dictado un decreto de necesidad y urgencia.

d) Reformular el bicammarismo, sobre la base de que en todos los proyectos de ley debieran ser iniciados en la Cámara de Diputados, de forma que la Cámara de Senadores sería siempre la Cámara revisora, salvo en aquellos proyectos de ley que pudieran afectar las autonomías de los estados provinciales, caso en el cual el Senado sería siempre la Cámara de origen, mientras que a la de Diputados le correspondería ser la revisora.<sup>200</sup>

199 Consejo para la Consolidación de la Democracia, *op. cit.*, nota 130, p. 57.

200 En caso de conflicto acerca de a qué Cámara correspondería la calidad de Cámara de origen, se sugirió señalar un órgano encargado de dirimirlo. En el dictamen preliminar se indicó que tal órgano debería ser la Corte Suprema, en tanto que, en el segundo dic-

e) Introducir normas que permitieran la aprobación ficta de proyectos por la Cámara revisora (sanción abreviada con juego de silencio).<sup>201</sup>

f) Crear un trámite especial para proyectos enviados por el Poder Ejecutivo con petición de urgente tratamiento.

g) Permitir que el pleno de cada Cámara delegara en sus comisiones la discusión y aprobación de algunos proyectos (en lo particular).

h) Obligar a que las sesiones de las comisiones tuvieran el mismo régimen de publicidad que las sesiones de las Cámaras.

i) Reducir el quórum para que cada Cámara pudiera sesionar, pero no para la aprobación de proyectos de ley.<sup>202</sup>

j) Permitir la delegación legislativa, o sea, la delegación al gobierno de la potestad legislativa del Congreso mediante una ley de delegación que debería discutirse y aprobarse según las reglas del procedimiento legislativo ordinario. En la definición de las materias sobre las cuales podría operar la delegación, se mencionaron dos posibilidades: una, consistente en especificar las materias no susceptibles de delegación, fuera de las cuales ésta po-

tamen, se aconsejó que fuese el “Consejo Constitucional”. Recordemos que dentro de la propuesta de gobierno “mixto”, diseñada por el Consejo para la Consolidación de la Democracia, se recomendó la creación del “Consejo Constitucional” (como máximo órgano de control constitucional) compuesto por nueve miembros: tres nombrados por el presidente de la nación; tres, por la Cámara de Senadores, y tres, por la de Diputados.

201 El sistema de aprobación ficta propuesta por el Consejo para la Consolidación de la Democracia consistió en los siguiente:

“Aprobado un proyecto por la Cámara de origen pasa a la revisora para su consideración. Esta tendrá un plazo de 60 días para analizarlo y disponer su rechazo, su aprobación o bien introducirle modificaciones. Si la Cámara revisora, en cambio, no se pronunciase expresamente, el proyecto se considerará aprobado y pasará al Poder Ejecutivo para su promulgación.

Para el caso de que se introdujesen modificaciones al proyecto de ley, cada Cámara tendrá sólo 30 días corridos para aprobarlas o desecharlas. En caso contrario, se considera aprobado y pasará el proyecto al Poder Ejecutivo”. Consejo para la Consolidación de la Democracia, *op. cit.*, nota 156, pp. 45-46.

202 Todas estas propuestas pueden ser encontradas en Consejo para la Consolidación de la Democracia, *op. cit.*, nota 130, pp. 57-59 y 102-105, y en segundo dictamen del mismo Consejo, *op. cit.*, nota 156, pp. 45-50.

dría realizarse; y la otra comprendería la especificación taxativa de las materias susceptibles de delegación.

Cabe mencionar que el segundo dictamen del *Consejo para la Consolidación de la Democracia* preveía también nuevas reglas sobre el veto. Tratando de resumir, la propuesta consistía en dos puntos: por un lado, definir el procedimiento que habría de seguirse en caso de veto parcial de una ley (prevista en la Constitución argentina desde antes de 1994, pero sin previsión de dicho procedimiento); por otro lado, el establecimiento de consecuencias distintas del veto según fuera éste interpuesto por el presidente como facultad privativa o cuando su decisión fuese refrendada por el primer ministro.<sup>203</sup>

En cuanto al veto parcial, se sugirió que debería permitirse la promulgación parcial cuando no se alterara el espíritu o el sentido del proyecto aprobado por las Cámaras. Además, en caso de promulgación parcial, el presidente debería someterla previamente a la consideración del Consejo Constitucional, “quien en un plazo perentorio se pronunciará autorizando o no la promulgación parcial de la misma”.<sup>204</sup>

En cuanto a la distinción de los efectos del veto según fuese interpuesto por el presidente como facultad privativa, o por el presidente, pero con el refrendo del primer ministro, el *Consejo* recomendó que, en el primer caso, la mayoría necesaria para resistir el veto debería ser la misma que hubiese sancionado la ley vetada, o sea, la mayoría absoluta. Esto quiere decir que el efecto de este tipo de veto sería el de una “devolución legislativa”, a través de la cual el presidente provoca una nueva consideración del proyecto cuestionado. “Exigir una mayoría calificada para resistir el veto, importaría un desconocimiento de la representatividad del gobierno”.<sup>205</sup> Y en el segundo caso, el *Consejo* sugirió

203 Recordemos, una vez más, que el Consejo para la Consolidación de la Democracia propuso un sistema “mixto” de gobierno, en el cual el Poder Ejecutivo sería ejercido por un presidente y por un primer ministro, cada uno en el ámbito de facultades previamente definidas.

204 Consejo para la Consolidación de la Democracia, *op. cit.*, nota 156, p. 39.

205 *Idem*.

que, al contar la decisión presidencial con el respaldo del responsable de la política del gobierno, debería conservarse la mayoría calificada para que las Cámaras pudiesen superar el veto así interpuesto.

El inciso G del Núcleo de Coincidencias Básicas retomó varias de las propuestas del *Consejo para la Consolidación de la Democracia* relativas a la agilización del trámite de discusión y sanción de las leyes. Por ejemplo, diversas partes del inciso G propusieron medidas como la extensión del periodo de sesiones ordinarias de cinco a nueve meses; la creación de procedimientos de aprobación de las leyes por el plenario, en lo general y por las comisiones en lo particular; la promulgación de proyectos de ley desechados parcialmente, y el establecimiento de reglas sobre la delegación legislativa.

Además, se incorporaron otras propuestas, como la relativa a la creación de comisiones de enlace bicameral para la compatibilización de las posiciones de las Cámaras; y se excluyó la propuesta de permitir la sanción ficta de proyectos legislativos, medida esta última que entraña una diferencia importante en relación con las propuestas del *Consejo para la Consolidación de la Democracia*.

Por último, se pretendió reducir de cinco a tres las intervenciones de las Cámaras dentro del procedimiento legislativo ordinario, mediante las siguientes disposiciones:

— Ningún proyecto de ley desechado totalmente por una de las Cámaras, podrá repetirse en las sesiones de aquel año [este principio ya estaba en la Constitución argentina de 1853, que el Núcleo de Coincidencias Básicas simplemente ratificó].

— Ninguna de las Cámaras puede desechar totalmente un proyecto que hubiera tenido origen en ella y luego hubiese sido sancionado o enmendado por la Cámara revisora.

— Si el proyecto fuese objeto de adiciones o correcciones por la Cámara revisora, deberá indicarse el resultado de la votación a efectos de especificar si tales adiciones o correcciones fueron realizadas por mayoría simple o por las dos terceras partes de sus miembros.

La Cámara de origen podrá por simple mayoría aprobar el proyecto con las adiciones o correcciones introducidas o mediante insistencia de la redacción originaria, excepto que las adiciones o correcciones las haya realizado la revisora con la indicada mayoría de las dos terceras partes. En este último caso el proyecto pasará al Poder Ejecutivo con las adiciones o correcciones de la Cámara revisora, requiriendo la Cámara de origen para insistir en su redacción originaria del voto de las dos terceras partes de sus miembros. La Cámara de origen no podrá introducir nuevas adiciones o correcciones a las realizadas por la Cámara revisora.<sup>206</sup>

Bajo el esquema propuesto, habría tres y no cinco momentos en los que las Cámaras podrían conocer sucesivamente de un proyecto de ley dentro del procedimiento legislativo ordinario. Esto quedará más claro para el lector, si se observa lo dispuesto en el artículo 71 de la Constitución argentina hasta antes de la reforma de 1994:

Artículo 71. Ningún proyecto de ley desechado totalmente por una de las Cámaras, podrá repetirse en las sesiones de aquel año. Pero si sólo fuese adicionado o corregido por la Cámara revisora, volverá a la de su origen; y si en ésta se aprobasen las adiciones o correcciones por mayoría absoluta, pasará al Poder Ejecutivo de la Nación. Si las

206 Eventualmente, estas tres disposiciones fueron integradas por la reforma de 1994 (con una mejor y más clara redacción) en el texto del artículo 81 de la Constitución argentina, que quedó de la siguiente forma: “Artículo 81. Ningún proyecto de ley desechado totalmente por una de las Cámaras podrá repetirse en las sesiones de aquel año. 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. Si el proyecto fuere objeto de adiciones o correcciones por la Cámara revisora, deberá indicarse el resultado de la votación a fin de establecer si tales adiciones o correcciones fueron realizadas por mayoría absoluta de los presentes o por las dos terceras partes de los presentes. La Cámara de origen podrá por mayoría absoluta de los presentes aprobar el proyecto con las adiciones o correcciones introducidas o insistir en la redacción originaria, a menos que las adiciones o correcciones las haya realizado la revisora por dos terceras partes de los presentes. En este último caso, el proyecto pasará al Poder Ejecutivo con las adiciones o correcciones de la Cámara revisora, salvo que la Cámara de origen insista en su redacción originaria con el voto de las dos terceras partes de los presentes. La Cámara de origen no podrá introducir nuevas adiciones o correcciones a las realizadas por la Cámara revisora”.

adiciones o correcciones fuesen desechadas, volverá segunda vez el proyecto a la Cámara revisora, y si aquí fuesen nuevamente sancionadas por una mayoría de las dos terceras partes de sus miembros, pasará el proyecto a la otra Cámara, y no se entenderá que ésta reprobaba dichas adiciones o correcciones, si no concurre para ello el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes.

Como puede notarse al comparar el antiguo artículo 71 con el actual artículo 81 de la Constitución argentina, en el primero, la Cámara de origen podía intervenir hasta tres veces dentro del procedimiento legislativo ordinario, en tanto que la revisora podía hacerlo dos veces. En cambio, en el segundo artículo mencionado, la intervención de la Cámara de origen podría ser hasta de dos veces, mientras que la revisora podría intervenir solamente en una ocasión.

Eventualmente, y como podrá verse con mayor detalle en el siguiente capítulo, la mayor parte de estas propuestas pasaron a formar parte de la Constitución argentina, gracias a las reformas aprobadas en 1994 por una Convención Constituyente dominada por los partidos cuyos líderes habían pactado de antemano tanto las líneas generales como muchos de los puntos específicos de la reforma constitucional.