

LAS TENTATIVAS DE REVISION CONSTITUCIONAL EN LA REPUBLICA ARGENTINA (*)

I

¿ES NECESARIO REFORMAR LA CONSTITUCIÓN NACIONAL ARGENTINA?
QUID DE LA NECESIDAD Y DE LA OPORTUNIDAD DE LA REVISIÓN

Antes de contestar esta pregunta, conviene precisar los términos empleados para formularla y los que usaremos para responder a la misma. La palabra «reforma» y el verbo «reformar» suscitan la idea de un cambio de régimen que puede no ser tal propiamente hablando, como sería *el cambio del sistema*, sino una simple *enmienda* o perfeccionamiento del instrumento constitucional. Además, la enmienda puede ser *necesaria*, pero no *oportuna*. Más propio sería decirse «*revisión*», que reforma (1). Un instrumento jurídico puede revisarse, a fin de determinar si debe o no reformarse o enmendarse. Distinguiamos, pues, la *revisión* constitucional, de la *reforma*, que en nuestro régimen constitucional puede ser *total* o *parcial*, refiriendo a la totalidad del

(*) Ponencia presentada, como delegado del Colegio de Abogados de la Ciudad de Santa Fe, a la VIII Conferencia Nacional de Abogados, reunida en La Plata, entre los días 3 y 6 de diciembre de 1970.

(1) Las leyes de convocatoria de los años 1860, 1866 (núm. 172), 1886 (núm. 1.030), 1898 (núm. 3.507), 1949 (núm. 13.233) y 1955 (núm. 14.404), emplean los términos «reforma» y «reformas». Solamente la penúltima declara necesaria «la revisión y reforma». Todas ellas, con excepción de la misma (que habla de «suprimir, modificar, agregar y corregir sus disposiciones», para ocultar su verdadero designio, que era la prórroga del mandato presidencial) señalan con precisión las reformas, el artículo o artículos o la parte de la Constitución que sería objeto de la revisión. La ley número 14.404, sancionada en las postrimerías del régimen dictatorial, que no llegó a cumplirse, habla también de «reforma parcial», mencionando el objeto de la misma, en lugar del articulado a revisar: «Todo cuanto se vincula a la Iglesia y a sus relaciones con el Estado, a fin de asegurar la efectiva libertad e igualdad de cultos frente a la ley» (art. 1.º).

articulado o a partes de la Constitución, y no a su *esencia* o *sustancia*; y de las *enmiendas*, que pueden hacerse a todos los artículos o sólo a algunos, que es a lo que refiere el artículo 30 cuando dice que «la Constitución (no la forma de gobierno que ella consagra) puede reformarse en el todo o en cualquiera de las partes». La propiedad del lenguaje utilizado por los constituyentes hizo innecesario exceptuar expresamente de la revisibilidad dicha forma u otros principios básicos, como lo hiciera la Constitución francesa respecto de la forma republicana. Aclarado que la Constitución no puede *reformarse* —en el sentido precisado— en el todo, sino *enmendarse*, considero que ella puede revisarse para enmendarla o perfeccionarla en lo que se estime conveniente y oportuno. Error grave sería negar *in limine* la necesidad de una revisión de la Constitución, que no es lo mismo que la necesidad y la oportunidad de una reforma. Desde hace muchas décadas (2) los anales parlamentarios registran numerosas iniciativas de enmiendas a la Constitución vigente, la mayoría de las cuales experimentaba la necesidad de lle-

(2) La primera data del año 1865. De la *Recopilación de antecedentes legislativos sobre su reforma* (de la actual Constitución nacional), editada en 1957 por la Dirección de Información Parlamentaria de la Secretaría de la Cámara de Diputados de la Nación, se desprende que pocos artículos de nuestra ley fundamental vigente no han sido materia de iniciativas de revisión, amén de las numerosas adiciones que se han postulado en diversas épocas. Un minucioso cómputo de ellas arroja el siguiente resultado: 1.º Han sido señalados como objeto de revisión setenta y siete de los ciento diez artículos y treinta y tres incisos de los primeros; y no lo han sido treinta y tres de los primeros, con la particularidad que hacemos notar en nota 3. 2.º El Preámbulo ha sido materia de dos proyectos de revisión, uno de ellos reproducido luego. 3.º De los treinta y cinco artículos de la primera parte (*Declaraciones, derechos y garantías*) sólo fueron señalados a ese fin diecinueve de ellos, no así los dieciséis restantes, siendo los más el 6.º, que lo fue siete veces, y los artículos 2.º y 4.º seis veces. 4.º De la segunda parte, en lo relativo al Poder legislativo, han sido materia de iniciativas de revisión veinticinco artículos y veintidós incisos del artículo 67; no así trece artículos y cinco incisos del referido artículo 67. 5.º A pesar de las críticas formuladas al procedimiento para formación de las leyes, sólo uno (art. 71) de los seis artículos pertinentes (arts. 68 a 73) fue objeto de una iniciativa, en 1949, sobre el *quorum* necesario para insistir en proyectos de ley observados. 6.º De las iniciativas relacionadas con esta parte del Poder legislativo se destaca el inciso 2.º del artículo 67 (sobre impuestos), con seis proyectos, y el 15, con cinco; el artículo 37 con dieciséis y el 49 con once (duración del mandato de los senadores). 7.º Más numerosos son los proyectos de revisión concernientes al Poder ejecutivo: diez veces intentose revisar el artículo 81 sobre la forma de elección del Presidente de la República; ocho veces el 75 y el 84, y seis veces los artículos 83 y 85 (sobre elección del Presidente). 8.º El articulado relativo al Poder judicial provocó siete proyectos de revisión (a los arts. 100, 94, 96, 98 y 99). 9.º Del título de los gobiernos de provincia fueron objeto de proyectos de revisión seis artículos, es decir, todos; menos el artículo 109; cuatro veces el artículo 104 (aunque sin importancia); tres, el artículo 108, y una cada uno de los demás.

varlas a cabo. Especialmente desde 1930, a la fecha, las tentativas de introducirle modificaciones más o menos importantes han recrudescido. Ponencia presentada a la VIII Conferencia Nacional de Abogados, reunida en La Plata entre los días 3 y 6 de diciembre de 1970, como delegado del Colegio de Abogados de Santa Fé. La inspiración de sus autores es de tintina tendencia, y algunos de dudosa fidelidad a los principios fundamentales de la Constitución vigente (véase el segundo de *Tres ensayos de Historia de las ideas políticas*: Las tendencias antiliberales y revisionistas en la República Argentina, Santa Fé, Imp. de la U. N. del Litoral, 1967, págs. 47 y siguientes) (3). Nuestra actitud personal en 1930, en 1949, en 1955, como en la actualidad (4), no fue la de encerrarse en una negativa rotunda, pues, aun dudando en algún caso de las intenciones reales de los convocatarios, consideramos que era más útil y prudente señalar las condiciones necesarias para que la revisión fuera legítima, y aun, de no serla, que nuestra opinión acerca de las enmiendas posibles, aunque inoportunas, quedara como testi-

(3) Sin embargo, en ninguna etapa de nuestra azarosa evolución constitucional se han formulado iniciativas tendentes a reformar los artículos 1.º, 7.º al 11, 16, 17, 22, 25, 27 a 30, 33 y 34 de la primera parte de nuestra Constitución. Esta significa que los principios de representación indirecta pura (art. 22) de inalterabilidad de los derechos reconocidos constitucionalmente (art. 28) de severa incriminación del otorgamiento de las facultades extraordinarias (art. 28), de la supremacía de la Constitución y de las leyes dictadas en su consecuencia (art. 30) y de los recaudos para evitar modificaciones intempestivas o precipitadas de la misma, que el mismo artículo establece, así como el reconocimiento de los derechos implícitos en la soberanía popular y la forma republicana de gobierno (art. 33), nunca han sido puestos formalmente en tela de juicio, lo cual es una prueba corroborante de nuestra opinión acerca de la irrevocabilidad de los referidos principios fundamentales, cuya naturaleza y eminencia hemos destacado en *Los principios fundamentales de la Constitución nacional* (Buenos Aires, 1940).

(4) Ella está documentada, respectivamente, en la respuesta a la encuesta realizada en 1930 por el diario *La Nación*, de Buenos Aires, sobre las reformas propuestas por el Gobierno provisional del general Uriburu; en el discurso pronunciado el 15 de junio de 1946, al inaugurar el Museo de los Constituyentes en la ciudad de Santa Fe, publicado por *El Litoral*, de Santa Fe, el mismo día, y comentado por *La Prensa*, de Buenos Aires, al día siguiente; en 1955, en los artículos publicados en *La Ley*, de Buenos Aires, XX, el 3 de diciembre de 1955, sobre las facultades de los Gobiernos de facto para encarar reformas constitucionales (tomo 81, págs. 751-6), en *Jurisprudencia Argentina*, año 1956, tomo I, sec. doct., pág. 58; y tomo 88, págs. 766-96; y *El problema constitucional de la República Argentina* (año 1957, tomo II, sec. doct., pág. 36), reproducido en inglés por *The American Journal of Comparative Law*, vol. VI, núms. 2-3, año 1957, págs. 340 y sigs.; y con relación al actual movimiento, en los artículos «¿Cuál es y cuál debe ser la actitud del jurista ante el hecho revolucionario?», publicado en la *Revista del Instituto de Ciencias Sociales de Barcelona*, en el núm. 8, año 1966, páginas 105-29, y «La anunciada reforma constitucional argentina», en la *REVISTA DE ESTUDIOS POLÍTICOS*, de Madrid, núm. 150 (año 1966, págs. 109-44).

monio de lo que convenía hacer en el caso que los propósitos revisionistas se llevaran a cabo *a outrance*, pese a nuestros deseos y a nuestras razones (5).

Pensamos además que al examinar el punto previo de la necesidad de la revisión debe tenerse en cuenta muy especialmente si las enmiendas que se consideran convenientes podrían realizarse necesariamente, no por medio de una revisión —lo que supone agitación electoral para la designación de la Convención *ad hoc*, polémicas sobre la oportunidad, etc., de ellas—, sino por lo que se llama la construcción constitucional, por la interpretación y la doctrina, por la variación evolutiva de los usos y costumbres; o sea, cambiando la Constitución «no escrita», no la escrita (6). Nos hacemos eco del consejo alberdiano: «Cuando la Constitución es oscura o indecisa, se debe pedir su comentario a la libertad y el progreso. El grande arte del gobierno, como decía Platón, es el arte de hacer amar a los pueblos la Constitución y las leyes... Otro medio de afianzar el respeto de la Constitución es evitar en todo lo posible las reformas. Ellas pueden ser necesarias a veces, pero constituyen siempre una crisis pública más o menos grave. Ellas son lo que las amputaciones al cuerpo humano: necesarias a veces, pero terribles siempre. Deben evitarse en todo lo posible o retardarse lo más. La verdadera sanción de las leyes reside en su duración. *Remedemos sus defectos, no por la abrogación, sino por la interpretación...* Con una buena jurisprudencia no hay mala legislación» (Bases, § XXXV de la ed. 1852). Nuestra posición como juristas en el momento actual está documentada en la precitada monografía sobre «La anunciada reforma constitucional argentina», publicada en el núm. 150 del año 1966 (págs. 109-144). En ella nos referimos, sin rodeos, a los propósitos atribuidos al Gobierno revolucionario respecto del órgano que procedería a la revisión constitucional (págs. 115 y sigs). Nuestro deber, como hombres de Derecho y profesionales de la abogacía, se limita a señalar las condiciones jurídicas que deben observarse, y a denunciar el peligro que correríamos de no cumplirse cabalmente. Esta fue la posición asumida ante la convocatoria realizada en agosto de 1970 por el Instituto Estradista de la capital federal.

En síntesis: la primera pregunta debe contestarse negativamente si por *reformular* la Constitución vigente se entendiera, por ventura, cambiar o alterar la forma de gobierno adoptada (art. 1.º); o sea, *el sistema representativo, republicano y federal*, tal como lo establece la misma Constitución en

(5) Véase en *La Ley*, «Ante la inminente reforma constitucional. Un programa mínimo de reformas a la Constitución nacional», tomo 87, págs. 981-94.

(6) Confróntese la cita que hacemos en nota 24 a págs. 140 y sig. de *La anunciada reforma constitucional argentina*, cit. en nota anterior.

sus principios fundamentales (arts. 22, 28, 29, 30, 31, 33, 37, y 5, 6 y 104 y sigs.), y, afirmativamente, si se limitara el concepto a introducir algunas enmiendas al *régimen*, o sea, a la distribución de los poderes de gobierno, sin alterar el principio de la división y control recíproco de los mismos (arts. 36, 74 y 94), y sus atribuciones (arts. 67, 86 y 100-1), así como el anticuado procedimiento para la formación de las leyes y la forma de elegir al Presidente de la República (art. 81-5), como también la duración de los mandatos representativos (arts. 42, 48 y 77) y la oportunidad de su renovación. Incluso pensamos que aunque no fuera imprescindible, porque ni la letra ni el espíritu de la Constitución vigente han sido obstáculo para admitirlos, convendría incluir expresamente los llamados «derechos sociales y económicos», entre otras cosas, para que no se repita la monstruosa injusticia que se comete con los jubilados, a pesar del texto vago e ineficaz del artículo 14 bis. Y de todas estas enmiendas hay numerosas y reiteradas iniciativas en la historia del país, como vimos ya en nota 2.

Por precisión terminológica, estimamos que debe hablarse de *revisión* y no de *reforma* del sistema constitucional, para evitar peligrosas interpretaciones o derivaciones. La misma Constitución, en su artículo 30 —no nos cansamos de repetir—, se refiere a la reforma de esta «Constitución», no de la forma de gobierno adoptada (art. 1.º); o sea, del *régimen* establecido, no de la mencionada forma, con el sentido y alcance que hemos sido minuciosos en delimitar. Como ejemplos, podemos citar: el artículo 5.º puede enmendarse corrigiendo la palabra «régimen», referida al Gobierno municipal, para aclarar que el mismo implica la autonomía municipal; el artículo 6.º puede adicionarse con las garantías que reclama el abuso de la facultad presidencial de intervenir las provincias, etc. (7).

Es decir, que pueden introducirse correcciones, aclaraciones, adiciones, etcétera, que no alterarían el sistema adoptado, y que harían más puro o mejor al régimen establecido, para evitar las prácticas corruptivas o viciosas que ha revelado el primer siglo de su aplicación (v. *Las causas de la inestabilidad política en América latina*, cit., págs. 47 y sigs.), y agregar las garantías específicas de los derechos individuales y todas las medidas para lograr la autenticidad de la forma representativa republicana y su regular funcionamiento y otros remedios institucionales (cons. *ob. cit.*, págs. 119 y sigs.).

Ahora bien: *la necesidad de la revisión* es una cuestión distinta a la *oportunidad de llevarla a cabo*. Compete declarar la primera al Congreso de la Nación (art. 30). Una ley impropia del mismo debe determinar, además, los puntos, artículos o partes de la Constitución que podrán ser objeto o

(7) Véase, del autor, *La intervención federal en las Provincias*, Santa Fe, 1924.

materia de la revisión. Nos remitimos a nuestro cursillo sobre «Facultades y limitaciones de las convenciones reformadoras de Constituciones» en la U. Católica de Buenos Aires, en el año 1967, publicado en la *Revista de Ciencias Jurídicas*, de la Escuela de Derecho de la Universidad de Costa Rica, número 9 (año 1967), págs. 17-71. Entendemos que no hay motivos ni razones plausibles para obviar este procedimiento, del cual dependerá la legitimidad de cualquier reforma o enmienda a la ley fundamental, por democrático que fuera o que pareciera (referéndum, plebiscito, etc.). Además, la ley de convocatoria debe establecer con precisión el plazo o término dentro del cual deberá dar cumplimiento a su cometido la Convención revisora, que, por lo demás, debe ser elegida por el pueblo, como se ha hecho en todas las oportunidades anteriores (leyes núm. 172, del año 1866; 1.030, del año 1880; 3.507, del año 1898; 13.233 y 13.262, del año 1948; 14.404, del año 1955; etcétera). En cuanto a la *oportunidad*, su decisión compete exclusivamente a la convención *ad hoc*. Nosotros, los juristas, podremos opinar sobre la oportunidad de convocar la misma y las condiciones jurídicas para ello, pero no de verificar la revisión. Ello queda reservado, exclusivamente, a los representantes del pueblo. Y entre esas condiciones *imprescindibles* y *previas* a la revisión constitucional, para que sea *auténtica* e *indiscutible*, se encuentra el reordenamiento de los partidos políticos, pieza indispensable para movilizar y orientar a la opinión pública, a fin de ilustrar a «la razón del pueblo», depositaria de la soberanía para acto tan trascendental como es el de retocar la ley fundamental del país. La reglamentación legal de los partidos políticos para reconstruir este instrumento tan importante del régimen electoral y del sistema representativo, debe hacerse *antes*, y no después, de la convocatoria o convención reformadora o revisora, sencillamente porque sin ese paso previo las elecciones de quienes deben decidir la necesidad de la reforma, cuanto la de los que deben pronunciarse sobre su oportunidad y el contenido de las enmiendas constitucionales, en su caso, no serán una expresión auténtica de la representación popular y nacional. Compartimos ampliamente sobre el particular la opinión del doctor Bonifacio del Carril, quien afirma que «la reestructuración de los partidos políticos, a fin de ponerlos en condiciones de cumplir su alta función constitucional, es, sin duda alguna, la base primera que ha de tener todo ensayo de ordenamiento político que quiera intentarse» (*La crisis argentina*, Buenos Aires, Emecé, 1960, página 8). La legislación de los partidos es, a nuestro juicio, inseparable y clave para la solución política de la crisis argentina. Ella debe asegurar la libertad de asociación política, la autenticidad del régimen electoral y la funcionalidad de los mismos partidos (v. nuestra monografía *La participación política y sus garantías*, cap. XV), lo que significa, sencillamente, pero nada menos,

que sean auténticos *partidos* y no *facciones*, es decir, que estén al servicio del país, y no de sí mismos o de las oligarquías partidarias. Como el mismo Del Carril lo sostiene, «sin autenticidad no hay ni habrá estabilidad», porque ordenamiento es estabilidad (*ob. cit.*, pág. 83). La legislación electoral, por su parte, deberá determinar el papel de los partidos en el momento electoral, preelectoral y postelectoral, todo lo cual quiere decir que deberá mediar un pronunciamiento legislativo sobre este importantísimo resorte del régimen representativo *antes* de las elecciones de legisladores y de constituyentes, en su caso, para que el pronunciamiento sea del pueblo y no de los partidos, y los representantes sean de aquél y no de éstos, como actualmente ocurre; es decir, que asegure la autenticidad de la representación y, con ello, de la participación popular y nacional. Y todo este arduo trabajo exige tiempo y labor ímproba: la legislación de los partidos debe impedir las alianzas y los pactos preelectorales, que son siempre inauténticas, al decir de Del Carril (pág. 88), y «el Gobierno tiene la urgente e ineludible obligación de crear legislativamente las condiciones que son necesarias para que los partidos puedan desarrollar su acción de depuración y reordenamiento» (*ibidem*, pág. 96). Todo este largo plazo y este prolijo y difícil trabajo podría ahorrarse, pero sería a costa de la autenticidad, de la representatividad y de la estabilidad. Hay que escoger entre aquello y esto que se quiere evitar.

II

CASO AFIRMATIVO: PUNTOS PRINCIPALES DE LA REFORMA

La doble circunstancia de habernos referido en muchas oportunidades a los puntos que, a nuestro juicio, podrían o deberían ser materia de enmiendas (retoques, aclaraciones, ediciones, etc.), nos exime de reproducir aquí los extensos trabajos dedicados a la materia, publicados entre los años 1924 (sobre la intervención federal) y el presente, especialmente los relacionados con las enmiendas sufridas por las constituciones provinciales (8) durante tan lar-

(8) Véanse, entre otros, de esta serie: «La nueva Constitución de la Provincia de El Chaco», en *La Ley*, tomo 88, págs. 975-85; «La primera Constitución de la Provincia de Río Negro», en *íd.*, tomo 90, págs. 719-35; «La primera Constitución de la Provincia de Neuquén», en tomo 90, págs. 736-47; «La nueva Constitución de la Provincia de Misiones», en tomo 90, págs. 748-55; «La primera Constitución de la Provincia de Formosa», en tomo 91, págs. 779-94; «La primera Constitución de la Provincia de Chubut», en tomo 91, págs. 764-8; «La primera Constitución de la Provincia de Santa

go período de tiempo, y las nuevas constituciones sancionadas de 1957 y, en particular, a las señaladas en *Las causas de la inestabilidad política en América latina* y en *La crisis argentina y la educación común y superior* (Buenos Aires, Emecé, 1963) y también en «Las garantías específicas de la independencia del Poder judicial» (Buenos Aires, Imp. del Congreso de la Nación, 1961) y en «Cómo perfeccionar la Administración de Justicia en América latina» (Madrid, *Revista de Derecho Español y Americano*, núm. 14, octubre-diciembre, 1966, págs. 1-33).

Señalamos especialmente estas dos últimas publicaciones por la importancia y trascendencia que asignamos a la independencia del poder judicial y a la inamovilidad de los jueces como intérpretes finales de la Constitución (9).

Omitiendo su fundamentación —que se encuentra en los mencionados trabajos—, mencionaremos simplemente las principales enmiendas:

1.^a Al artículo 3.^o, para fijar un término al traslado de la capital federal a otro punto del país.

2.^a Al artículo 4.^o, para delimitar más justamente la distribución de las rentas entre la nación y las provincias, y entre éstas y los municipios, desde que la más sólida garantía de la autonomía política es la autonomía financiera (cons. nuestros *Estudios sobre Política y Derecho Municipal*, Maracaibo, Imp. de la U. del Zulia, 1962, págs. 65 y sig., y *Constitucionalidad del peaje*, Santa Fe, 1965).

3.^a Al artículo 5.^o, para aclarar que el régimen municipal que deben asegurar las Constituciones provinciales es el autónomo, y que la educación primaria mínima debe ser gratuita.

4.^a Al artículo 6.^o y sus correlativos, los artículos 67, 86, para delimitar las facultades del Presidente de la República y del Congreso para enviar intervenciones a las provincias, en sus distintos supuestos (v. «Ante la inminente reforma constitucional. Un programa mínimo de reformas a la Constitución nacional», en *La Ley*, de Buenos Aires, tomo 87, págs. 982-3 ó 4).

5.^a Al artículo 14, para aclarar algunos de sus dispositivos y

Cruz», en tomo 91, págs. 795-811; «La revisión de las Constituciones provinciales», tomo 98, págs. 823-47 y págs. 1061-78, tomo 103, págs. 828-42 y tomo 104, págs. 845-73 etcétera.

(9) Consúltese, también, nuestra ponencia a la VII Conferencia Nacional de Abogados, reunida en Corrientes en 1965: «El recurso extraordinario contra sentencias arbitrarias», Santa Fe, 1965.

agregar las garantías a fin de hacer efectivos los derechos enunciados en él (v. artículo cit., § 5, en rev. cit., págs. 983-4).

6.^a Al artículo 15, cuya supresión estimamos conveniente, por anacrónico, para insertar en su lugar las garantías necesarias de la libertad de enseñanza (v. del autor, artículo precitado, § 6, págs. 984 y sig.; *La libertad de enseñanza y la enseñanza religiosa*, Buenos Aires, Edit. Difusión, 1948, y *La libertad de enseñanza, doctrina y legislación*, Santa Fe, Imp. de la U. N. L., 1936).

7.^a Al artículo 18, para agregar la garantía indiscutible de la defensa en todo procedimiento administrativo, como ya lo han hecho algunas Constituciones provinciales (v. del autor *Las garantías de los derechos en el Derecho público provincial argentino*, Córdoba, Imprenta de la U. N. de Córdoba, 1963, págs. 114 y sigs.).

8.^a Al artículo 19, para corregir el error de copia que se deslizó en la parte que dice «el orden y a la moral pública», y que se aprobó «al orden público y la moral» (v. del autor el artículo titulado «Las obligaciones morales y la moral según la Constitución nacional», en *El Derecho*, de Buenos Aires, del 12 de mayo de 1967, actualmente en t. 18, págs. 918-22).

9.^a Al artículo 20, a fin de acabar con la posible confusión del término empleado (*nacionalización*) para designar el acto de obtener la ciudadanía argentina, y para limitar, de alguna manera, la prodigalidad de nuestra ciudadanía (v. *Ciudadanía y nacionalidad*, del autor, Santa Fe, Imp. de la U. N. L., 1938, y «El régimen argentino sobre ciudadanía y nacionalidad», en *La Ley*, de Buenos Aires, del 10 de diciembre de 1957, actualmente en t. 87, págs. 925-41).

10.^a Al artículo 22, para reafirmar la pureza de nuestro régimen representativo y excluir rotundamente la posibilidad de introducir, por vía legislativa o de cualquier otro modo, los procedimientos directos de gobierno por el pueblo, como el referéndum, el plebiscito, etc. (v. *Principios de Derecho público*, del autor, t. II, Santa Fe, 1937, págs. 53 y sigs.; *Teoría general del Estado*, Valencia, Venezuela, 1963, cap. XI, págs. 23, 5, 61; *Los procedimientos de gobierno directo por el pueblo en el régimen municipal argentino*, Santa Fe, Imp. de la U. N. L., 1938); en cambio, debería contemplarse la conveniencia de introducir el *recall* de funcionarios y de decisiones judiciales actualmente incompatibles (v. *ob. cit.*, en segundo término, página 249), ante la debilidad demostrada por algunos funcionarios y magistrados en la defensa de los derechos y garantías constitucionales, frente a mandatarios de hecho.

11.^a Al artículo 23 y sus correlativos, los incisos 26 del artículo 67 y 19 del artículo 86, y el artículo 53, a fin de delimitar concretamente las facultades de uno y otro poder, las condiciones de la opción que confiere el mismo artículo 23 y el sentido y alcance de la suspensión de las garantías constitucionales en los lugares en que dicho Estado rige (v. art. cit. de *La Ley*, § 12, t. 87, págs. 988-9).

12.^a Al artículo 24, para suprimirlo o para establecer un término a su cumplimiento, si se reputara conveniente el juicio por jurado, institución ajena a nuestra tradición y a nuestra idiosincrasia, y establecer en su lugar los recursos o acciones de amparo de todos los derechos no protegidos por el *habeas corpus* (*id. id.*, § 13, página 989, y el artículo de *La Ley* del 8 de noviembre de 1966 «La reglamentación legal del amparo jurisdiccional de los derechos y garantías», actualmente en t. 124, págs. 1404-21, y el § 10 del capítulo I de *Las garantías de los derechos en el D. P. provincial argentino* (págs. 50-93).

13.^a Al artículo 25, para suprimirlo, por innecesario en la actualidad, y reemplazarlo por una cláusula explícita sobre el *habeas corpus* (*ib.*, § 14, pág. 989-9).

14.^a Al artículo 32, para agregar las imprescindibles garantías de la libertad de prensa y regular de algún modo las funciones de las «oficinas oficiales de prensa», convertidas en oficinas de propaganda oficial, pagadas con el «fondo de los reptiles» (*id.*, § 15, pág. 990, y artículos 60 a 64 inclusive de nuestro anteproyecto de Constitución para la provincia de Santa Fe, en el *Diario de sesiones* de la H. Convención constituyente, año 1962, págs. 378 y sigs., notas 33 bis y ter.).

15.^a Al artículo 34, para reemplazarlo, por anacrónico, por una disposición expresa que establezca la responsabilidad de los magistrados judiciales y de los funcionarios y empleados administrativos, por los daños y perjuicios que causen a los particulares y/o al Estado, en el ejercicio de sus funciones (v. artículo cit. de *La Ley*, § 16, página 990).

16.^a Al artículo 37, para agregar una cláusula que limite el número de representantes populares, y las minorías que podrán estar representadas (dos, a lo sumo), para evitar la atomización partidaria y la desgraciada secuela de las coaliciones minoritarias, que imposibilitan gobernar a la mayoría auténtica. En *Las causas de la inestabilidad política*, cit., nos hemos referido a este perturbador fenómeno de nuestra política criolla, así como a la necesidad de reque-

rir una mayoría absoluta y no relativa para gobernar. Consideramos también muy conveniente que se evite la elección simultánea de legisladores, que han de controlar la acción del poder ejecutivo y del Presidente, porque de lo contrario no existe dicho control.

17.^a Al artículo 55, para asegurar la autonomía funcional de las Cámaras, de tal manera que puedan autoconvocarse y prorrogarse sus funciones por sí mismas a pedido del poder ejecutivo, pero no depender para ello de este último (§ 19, pág. 991).

18.^a A los incisos 1.º, 2.º, 7.º y 6.º del artículo 86, para coordinar las enmiendas propuestas con su texto actual (v. artículo cit., de *La Ley*, § 19, pág. 991); y agregar como inciso 29 una norma que reafirme la potestad legislativa para declarar cuándo está subvertida la forma republicana de gobierno en una provincia, para proceder a una intervención reconstructiva.

19.^a Al artículo 75, para adicionarle el procedimiento acerca de la forma para constatar que procede la sustitución presidencial (v. § 20, art. cit.).

20.^a La modificación del artículo 77, para prohibir la reelección presidencial y acortar el término de sus funciones.

21.^a Al capítulo II de la sección II de la segunda parte, para establecer la elección directa del Presidente y vicepresidente de la nación (art. 81-5).

22.^a Al artículo 86, para modificar las atribuciones del Presidente, que han convertido al ejecutivo «fuerte» que preconizaba Alberdi, en el paternalismo, y la dictadura constitucional del jefe del ejecutivo (v. § 23 del artículo cit., y *Las causas de la inestabilidad política*, págs. 30 y sigs.); y agregar las adiciones aconsejables para enderezar la Administración pública (carrera administrativa; selección del personal por pruebas de competencia, etc.).

23.^a Al artículo 96, para agregar la inamovilidad de la sede, que el Senado de la nación anuló, prácticamente, al disponer que los acuerdos se prestarían en lo sucesivo para el cargo y no para el lugar, facilitando así los traslados de jueces, que fui el primero en resistir, en defensa de los fueros judiciales, en 1946, lo que me privó luego del cargo en 1949. A propósito de ello, considero necesario establecer expresamente, para terminar con estas indias constitucionales, que se prohíba requerir nuevo acuerdo para los magistrados que gozan de él, como lo hizo la Constitución de 1949, siguiendo el mal ejemplo de alguna Constitución provincial, que pretendía ser liberal y democrática.

24.^o Al artículo 102, que ha devenido innecesario en la actualidad, para sustituirlo por otro que instituya la competencia de la Corte Suprema de la Nación como Tribunal de casación y Tribunal superior de lo contencioso-administrativo, si no se estableciera otro Tribunal competente *especial* para ello como también se establezca el recurso extraordinario contra sentencias arbitrarias de los Tribunales superiores de provincia (v. § 27 del artículo citado y «El recurso extraordinario contra sentencias arbitrarias», Santa Fe, 1965).

25.^o Otras aclaraciones, adiciones y enmiendas posibles; que no implican modificaciones del instrumento constitucional vigente, sino más bien su actualización o perfeccionamiento, o una reacción —preventiva o curativa— contra males, abusos, prácticas, interpretaciones, usos y costumbres contrarios al espíritu y a los principios fundamentales que el mismo consigna:

a) En nuestro citado programa mínimo de reformas a la Constitución nacional, publicado en *La Ley*, en 1957 (t. 87, páginas 981 y sigs.), mencionábamos entre ellas, en primer término, la calificación del elector, o sea, la extensión de la franquicia electoral; y el reconocimiento expreso de la libertad de asociación con fines políticos y sus garantías, o sea, las bases de la organización legal de los partidos políticos y el control estadual sobre sus fines (§§ 28 y 30), materia que es objeto de una monografía especial sobre *La participación política y sus garantías*, que verá la luz casi simultáneamente con esta Conferencia, donde se estudia su naturaleza, su importancia y su trascendencia para la vida republicana. Ya lo decía Alberdi, en su época: «Sin una alteración grave en el sistema electoral de la República Argentina, habrá que renunciar a las esperanzas de tener gobiernos dignos por la obra del sufragio» (capítulo XXII de la segunda edición de las *Bases*, julio de 1852). «Todo el éxito del sistema republicano en países como los nuestros depende del sistema electoral.»

b) Conexo con este problema, para reafirmar el principio de la legalidad en la Administración pública, deberían incorporarse las bases de la acción contencioso-administrativa y los cimientos del procedimiento administrativo, para acabar con los inconvenientes y abusos de la burocracia (v. del autor el artículo «Burocracia y burocratización, en *La Unión*, de Catamarca, del 11 de noviembre de 1965).

c) Otro capítulo de la revisión podría ser la modificación del funcionamiento del veto (art. 72 de la Constitución nacional) (v. del autor el artículo «El veto», en *La Ley*, t. 123, páginas 1011-29).

d) Finalmente, por el abuso que de ellos se ha hecho, tanto durante los Gobiernos de hecho cuanto de los de Derecho, convendría agregar algunas normas limitativas o correctivas de la facultad para dictar estas normas extraordinarias y determinar su duración y su control judicial y legislativo (v. artículo precitado de *La Ley*, § 29; *Los gobiernos y la legitimación de sus actos legislativos: los Decretos-leyes*, La Habana, Academia Interamericana de Derecho Comparado e Internacional, 1957; y «La duración de los Decretos-leyes dictados por el Gobierno provisional», en *La Ley*, t. 90, págs. 67-82).

Todas estas enmiendas, lejos de afectar al sistema de gobierno adoptado, o sea, a la forma representativa republicana federal, son una consecuencia de los principios fundamentales sobre los cuales se asienta nuestro régimen constitucional. Constituyen corolarios del mismo, y no son nada más que un desarrollo, una actualización o un perfeccionamiento de las instituciones establecidas por la Constitución nacional, es decir, del régimen establecido por ella, que la experiencia reclama, para combatir las interpretaciones erróneas y sofisticas, y los usos y las costumbres que se han venido desarrollando. contra su letra, no suficientemente clara, o su espíritu conculcado. Pensamos con Alberdi que su adopción representaría una verdadera revolución, desde que las revoluciones no se hacen contra los textos legales, sean éstos constituciones o leyes ordinarias, sino contra los abusos o la desviación del poder que se utiliza en contra de sus fines y en perjuicio del pueblo. Por eso, creemos también que para solucionar la crisis política no bastará la modificación, la modernización o la adición del texto, sino la regeneración de los usos y costumbres que lo han desvirtuado en su aplicación, durante tantas décadas (v. lo que decimos en la parte cuarta de *Las causas de la inestabilidad política en América latina*, págs. 202 y sigs). Además de las enmiendas formales se requieren los remedios científicos e intelectuales (como la revisión de los mitos políticos) y los remedios espirituales y morales (o sea, un cambio de moralidad y de mentalidad, que sólo podrán darse dentro de algunas generaciones por medio de la educación moral y cívica) (*ob. cit.*, págs. 219 y sigs). Mucho tememos que las tentativas revisionistas, por felices que resulten, no solucionen del todo la crisis de referencia. Tampoco ponemos mucha confianza en las llamadas cláusulas progra-

máticas, que se repiten en las leyes fundamentales como piadosas jaculatorias, sin efectos o resultados prácticos de ninguna clase. Ahí está en la Constitución de 1853-60 el artículo 102, que ha cumplido su primer centenario sin que se haya registrado ninguna medida legislativa para darle vida, y más recientemente, algunas instituciones señaladas por el artículo 14 bis, como la seguridad social integral con «jubilaciones y pensiones móviles», frente a la cual el régimen jubilatorio argentino resulta un sarcasmo. Garantías concretas, efectivas, y no declaraciones, son las que el país necesita para salir del caos y el atraso institucional en que se encuentra.

III

MEDIOS PARA ASEGURAR LA ESTABILIDAD Y EFICACIA DE LOS GOBIERNOS QUE DE ELLA DERIVEN

Esta pregunta comprende, nada menos, que todo el objeto o materia de la Ciencia política, porque ella abarca ni más ni menos que la aplicación a nuestro régimen de gobierno de las «leyes» o principios que ella descubre en torno a esa disputa, antigua como el Estado, irrealizable como el problema de la felicidad humana: ¿cuál es la mejor forma de gobierno? (v. nuestra *Teoría general del Estado*, cit., pág. 211, nota 25). Teóricamente, sin discusión, es la que produce Gobiernos más estables y más eficaces para realizar el bien común. La inestabilidad de los Gobiernos hispanoamericanos es conocida, como también lo son sus causas. A ellas nos hemos referido *in extenso* en nuestra ya citada obra *Las causas de la inestabilidad política en América latina*, a la que nos remitimos, por razones de brevedad. Creemos ocioso entretenernos en dilucidarlo en este lugar y en esta ocasión. Como lo decimos allí, y procuramos demostrarlo, a las conocidas «enfermedades» mundiales de la democracia (que son el electoralismo, la parlamentaridad, el comiteísmo y el «qué me importa» o el «no te metas») y a los defectos congénitos del sistema hispanoamericano de gobierno, se agregan, por razón de nuestra descuidada educación cívica, fruto de un déficit educativo general (v. nuestro ensayo *La crisis argentina y la educación común y superior*, Buenos Aires, Emecé, 1963), que no prepara ni ciudadanos ni dirigentes, una serie de vicios, costumbres, abusos, teorías, mitos y sofismas que falsean nuestro sistema político. La característica inestabilidad jurídica e institucional de nuestro país, como del resto de Hispanoamérica, es una consecuencia lógica de la ilusión de nuestros mayores que nos dieron instituciones fundamentales para cuya realización no estábamos preparados, ni

nos prepararon luego, como convenía. El problema, a nuestro juicio, es un problema de cultura cívica y política, que solamente podrá resolverse, andando el tiempo, con la educación adecuada. La forma republicana requiere una preparación específica para ser *ciudadano*, para ser *elector*, para ser *representante* y para *gobernar* en todos sus grados (10). Elegir —que no es lo mismo que votar— es gobernar de alguna manera. Representar es, *a fortiori*, gobernar. «El pueblo no delibera ni gobierna sino por medio de sus representantes y autoridades creadas por esta Constitución», dice el artículo 22 de la misma. Cualquiera de estas funciones y todas ellas requieren una particular *idoneidad*: es la capacidad específica a que se refiere el artículo 16 de nuestra Constitución nacional, como única condición para ocupar cargos públicos. Nuestras escuelas, colegios y universidades no preparan una ni otra cosa. Y esta condición es necesaria, imprescindible para tener Gobiernos estables y eficaces. Por no satisfacer esta segunda exigencia, los pueblos hispanoamericanos, en general, y el nuestro, en particular, viven agitados, están rebeldes, insatisfechos, descontentos, por la acción de los Gobiernos que ellos mismos eligen, o mejor votan. Una serie de defectos de funcionamiento del régimen de gobierno establecido hace que los presuntos representantes del pueblo no gobiernen por y para éste, sino para los partidos que los proclamaron candidatos y para sus correligionarios y paniaguados. La partidocracia, que es la degeneración del sistema de partidos, o del Estado representativo pluripartidario, produce ese desgraciado y perturbador efecto. Este sencillo diagnóstico, que no creemos pueda ser discutido con fundamentos, nos está indicando el camino de la regeneración del sistema de gobierno que hemos adoptado y del régimen que hemos establecido: la educación moral y cívica del ciudadano y del elector, y la preparación específica de los representantes o gobernantes, y la organización legal de los partidos políticos para asegurar su función política. Existen, sin duda, muchos remedios formales para que los principios fundamentales de nuestra organización política funcionen mejor; por ejemplo, el principio de legalidad, basamento de Estado de Derecho, cuya funcionalidad puede asegurarse mediante los recursos y acciones jurisdiccionales, como el amparo y el *habeas corpus*; el control judicial de la necesidad y urgencia de los Decretos-leyes; la responsabilidad de los agentes del Gobierno y de la Administración pública; los recursos ordinarios y extraordinarios contra la inconstitucionalidad y la arbitrariedad de los propios jueces, etc. En nuestra precitada obra nos hemos ocupado de las garantías de la forma representativa y republicana y señalado algunas medidas para lograr su autenticidad y su regular funcionamiento (págs. 131 y sigs.), en-

(10) Véase lo que decimos en *Educação moral e cívica*, Porto Alegre, P. U. C., 1966.

tre ellas, una prudente —y difícil calificación de los electores, es decir, de los ciudadanos que deben elegir a los órganos de gobierno y, por tanto, la reforma de la legislación electoral, tema del cual muchas veces nos hemos ocupado (véase *El sistema representativo argentino y su realización contemporánea: la legislación electoral vigente*, Santa Fe, Imp. de la Universidad Nacional del Litoral, 1942). En esta profunda y delicada reforma legislativa tiene un lugar destacado la reglamentación legal de los partidos políticos, que es el complemento necesario de un buen régimen electoral (Ob. cit., págs. 37 y siguientes). ¿Por qué no ha sido seriamente emprendida esta reglamentación tan necesaria?... Otro capítulo importante de esta reforma institucional es la justicia electoral (véase, del autor, *La justicia electoral*, ensayo sobre lo contencioso-electoral y crítica del sistema adoptado para realizarlo por el estatuto de los partidos políticos, Santa Fe, Imp. de la Universidad Nacional del Litoral, 1945). El poder de las oligarquías partidarias y sus nefastos efectos sobre el régimen representativo exigen una vigorosa y severa acción legislativa, para la cual constituye un obstáculo que los enfermos sean los encargados de diagnosticar el mal y de prescribir los remedios adecuados. Por eso, en el libro citado decimos que, para rodear de sólidas garantías a la forma representativa y para devolver la representatividad de nuestros Gobiernos, no basta lo que piden los mismos partidos políticos: eliminar las prescripciones electorales, establecer la representación proporcional y llamar de inmediato a elecciones (págs. 142 y sigs.). Ya lo hemos dicho: la salida electoral exclusivamente no es la solución política que el país necesita. Esta es mucho más complicada que aquélla. Consiste nada menos que en resolver la crisis de autenticidad institucional, comenzando por la de los partidos. Dentro de este orden de cosas estimamos que debiera establecerse la revocatoria de los mandatos representativos en general (Ob. cit. págs. 143 y sigs.); modificarse radicalmente el procedimiento para la elaboración de las leyes, Reglamentos y Decretos (véase en *La Ley*, nuestro artículo «La reforma del trabajo legislativo», tomo 111, páginas 1109 y sigs., y Ob. precit., págs. 144 y sigs.), y, finalmente, la más audaz, delicada y peligrosa de las reformas institucionales, que sería la de sentar nuevas bases a la representación política (Ob. cit., págs. 152 y sigs.). En nuestro anunciado ensayo, «La participación política y sus garantías», estudiamos detenidamente este punto, acerca del cual no nos atrevemos a sugerir soluciones definitivas por ser el más delicado de todos. Confiamos en el patriotismo de nuestros compatriotas y en la capacidad y responsabilidad de nuestros colegas de cátedra y de profesión, que deben poner a contribución toda su prudencia política, su preparación y su ingenio e imaginación para hallar la solución de la pregunta a que contestamos, en la forma sintética que exige la ocasión, y que resume toda la Ciencia política, o sea, cuáles son los

medios para asegurar la estabilidad y eficacia de los Gobiernos que deriven de la reforma constitucional en la que se piensa, o sea, cuál es la mejor forma de gobierno para nuestra Patria. En el mismo momento en que ponemos punto final a esta pregunta, leemos la respuesta que el Presidente de la República dio a la pregunta: «¿Cuál será la forma política institucional que la revolución dará a la Argentina?» El Presidente contestó textualmente: «La revolución argentina dará a la Nación la forma política que más se ajuste a un sistema de gobierno representativo republicano y federal, *de acuerdo con lo que establece nuestra Constitución*. El plan político, en sus diferentes etapas, tratará de establecer *la máxima participación de todos los sectores* en procurar de orientar las corrientes políticas, a fin de conseguir nuevas estructuras institucionales y partidarias que respondan a ese país modelo al cual nos hemos referido.» Si esta solemne promesa se cumple, habremos coincidido con el actual movimiento los hombres que pensamos que la Constitución de 1853-60 no ha perecido ni está caduca o absuelta, y que, con algunas enmiendas que eviten su conculcación y revivan su espíritu, podrá lograr, en el futuro, que la República sea lo que debe ser, como lo soñaron sus autores e inspiradores.

SALVADOR M. DANA MONTAÑO

