

**LA REFORMA CONSTITUCIONAL  
EN CIERNE: ALGUNAS CUESTIONES  
SOBRE LA INSTITUCIÓN PRESIDENCIAL**

*Comunicación del académico Dr. Carlos María Bidegain, en  
la sesión privada de la Academia Nacional de Ciencias Morales  
y Políticas, el 13 de mayo de 1992*

# LA REFORMA CONSTITUCIONAL EN CIERNE: ALGUNAS CUESTIONES SOBRE LA INSTITUCIÓN PRESIDENCIAL

Por el Académico DR. CARLOS MARÍA BIDEGAIN

1. Muchas cuestiones suscita el anuncio de que a breve plazo estaremos ante la necesidad de decidir si nuestra Constitución será reformada. Según intenciones hechas públicas por quienes empujan la iniciativa con indudable fuerza política, quedaría intacta la primera parte de "declaraciones, derechos y garantías" y sólo se harían algunas enmiendas en la parte segunda de "Autoridades de la Nación", específicamente en las secciones dedicadas al Poder Legislativo y al Poder Ejecutivo. Examinaré en este artículo algunas cuestiones relacionadas con la elección del Presidente.

Antes de ahora he tenido oportunidad de exponer opiniones sobre diversos aspectos de una eventual reforma a nuestra ley fundamental<sup>1</sup>. Oportunamente haré las referencias indis-

<sup>1</sup> Tiene mi firma un despacho de mayoría de la "Comisión Asesora para el estudio de la reforma institucional", de mayo de 1971, publicado en un volumen del Ministerio del Interior, junto con las firmas de los doctores Natalio R. Botana, Julio Oyhanarte, Roberto I. Peña, Pablo A. Ramella, Adolfo R. Rouzaut y Jorge R. A. Vanossi. En las instancias más recientes, se trata de opiniones solitarias e inéditas: respuesta a una invitación del "Consejo para la consolidación de la democracia" (mayo de 1986), designada durante la presidencia del Dr. Raúl Alfonsín; respuesta a la encuesta de la "Comisión de reforma institucional" designada por el Ministerio del Interior, en mi carácter de miembro de su "Comisión Asesora", de febrero de 1991. También he dado opinión sobre el tema en el diario "La Nación" (4 de diciembre de 1986, p. 11), y en páginas dispersas de los tomos II y IV de mis *Cuadernos del curso de derecho constitucional*, con pie de imprenta de 1979 y 1981.

pensables a esos trabajos anteriores acerca de los temas que vaya desarrollando.

### *La elección directa*

2. Empiezo a recorrer la picada por el terreno que parece ser más llano. La elección directa concita en su favor una respuesta mayoritaria, según las encuestas conocidas. Pero no sería leal ni prudente desoír las opiniones adversas, ni descharlas con un desdeñoso encogimiento de hombros. Por lo pronto, los norteamericanos mantienen la elección indirecta en su Constitución, y ese es un punto en su favor. Aquí la reforma de 1949 durante su breve vigencia y la frustrada reforma de 1972, de más breve efectividad, adoptaron la elección directa, con una diferencia: según la primera, bastaba la simple pluralidad de sufragios; la segunda exigía mayoría absoluta y dejaba librado a la ley el procedimiento a seguir en caso de no lograrla ningún candidato.

Del número total de presidentes que hemos tenido en el período 1854-1989 siguiendo los carriles de la Constitución, 21 fueron consagrados en elección indirecta y 3 en elección directa (Perón en 1952, Cámpora en 1973 y nuevamente Perón en el mismo año), estos últimos debido a la aplicación de las efímeras reformas vigentes en esas fechas.

3. Muy satisfecho de la obra de la Convención Constituyente se manifestó Hamilton ("The Federalist", N° 68) por "casi la única parte del sistema de alguna consecuencia, que ha escapado sin severa censura": la que dispone el modo de designar al Primer Magistrado de los Estados Unidos. Si no perfecto, era, a su juicio, excelente, gracias a los cuidados puestos en la invención y los propósitos perseguidos que describió en varios incisos, entre los que sobresale el que explica bajo la letra (b): "que la elección inmediata la hicieran los hombres más capaces de analizar las cualidades mejor adaptadas al momento y de hacer una juiciosa combinación de todas las razones y motivos de la decisión: un pequeño número de personas seleccionadas por sus conciudadanos de entre la masa general, que probablemente poseyeran los requisitos de información y discernimiento para tan complicada investigación". Con semejante cuidado, reflexionaba Hamilton, exis-

tiría la certidumbre moral de que nunca el cargo de Presidente recayera en alguien que no estuviera dotado de las cualidades requeridas.

4. ¿Se han confirmado esas esperanzas depositadas en el complicado dispositivo que, con algunas importantes variantes, adoptó nuestra Constitución? Para no hacer la historia larga que exigiría la revisión detallada de las experiencias norteamericana y argentina <sup>2</sup>, recurriré a la síntesis hecha por el "Justice" Robert H. Jackson (*in re* "Ray vs. Blair", 343 U. S. 214, 1952): "como institución el Colegio Electoral ha sufrido una atrofia apenas distinguible del 'rigor mortis'". Lo curioso es que, como hemos dicho, los norteamericanos mantengan vigente la elección indirecta del Presidente y del Vicepresidente <sup>3</sup>; método que han reemplazado en 1912 por la elección directa en el caso de los senadores, para poner fin a los lamentables espectáculos que allá como aquí han ofrecido las legislaturas locales en el cumplimiento de esa función.

5. Hemos apuntado que no es unánime la opinión favorable a la elección popular directa del Presidente. Nuestro colega, Dr. Roberto Repetto, ha ponderado la elección indirecta "por su finalidad ética y política" <sup>4</sup>, a través del estudio de su origen en la constitución norteamericana. En un artículo en "La Nación" del 4 de mayo de 1991, Pablo González Bergez desarrolló un argumento interesante: sostiene que la elección directa afectaría al pacto federal, por disminuir la participación que corresponde a las provincias en el gobierno de la nación, según el arreglo que hizo posible la organización definitiva del país mediante el equilibrio entre las dos fuentes del poder nacional: el pueblo y las provincias.

<sup>2</sup> Esa revisión detallada ha sido hecha en nuestro país en una investigación de N. Guillermo Molinelli: *Colegios electorales y Asambleas legislativas, 1854-1983*, Edit. Manantial, Buenos Aires, 1989.

<sup>3</sup> Es que los Estados menos poblados se resisten a perder la ventaja que extraen del hecho de que para la determinación del número de convencionales en cada Estado, se suman el número variable de diputados (representantes) que envía a la Cámara joven (en proporción al respectivo número de sus habitantes) y dos convencionales por la igual representación que tiene cada uno en el Senado, de manera que los menos poblados encuentran compensada en alguna medida aquella desigualdad. Agréguese que si ningún candidato logra la mayoría absoluta, la Cámara de Representantes elige al Presidente entre los tres más votados, y en esta elección cada Estado tiene un solo voto. Hay algunas importantes diferencias en el régimen de nuestra Constitución.

<sup>4</sup> "La Prensa", 27 de julio de 1983, también en *La Constitución y la crisis argentina*, del mismo autor (Ediar, 1989, p. 95).

Ello en razón de que en la composición de los colegios electorales el número de miembros es el que corresponde al duplo del número de senadores de las provincias y del duplo del número de diputados de la Nación, en tanto que en una elección directa sólo participa el pueblo de la Nación<sup>5</sup>.

El "pacto federal" que nos recuerda González Bergez no ha alcanzado en nuestro país la madurez que tuvo desde un principio el concluido por los Estados de la Unión norteamericana, donde el Senado actúa como real representante de divisiones políticas dotadas de autonomía económica, financiera, cultural y hasta jurídica (de derecho común) y sus pueblos están desde antiguo entrenados en el funcionamiento de las instituciones federales. Aquí apenas abrigamos la esperanza de que la política de descentralización que desde 1989 viene empujando el gobierno central, paulatinamente haga que las provincias adquieran un sentimiento federal más profundo y reafirmen su individualidad histórico-política sobre la base de su desarrollo económico y la recuperación de los poderes financieros, educacionales y jurídicos que durante mucho tiempo han dejado olvidados en ministerios y oficinas administrativas de la Capital Federal.

Dejo, en definitiva, apuntada la cuestión. Por mi parte me inclino en favor de la elección directa por mayoría absoluta, con una segunda vuelta entre los dos candidatos más votados en el primer acto eleccionario en caso de no alcanzarse en él esa mayoría. Es el más ajustado a los fundamentos del sistema democrático y al protagonismo que en nuestra época se exige con creciente vigor a la participación del pueblo elector; es el más apto para afirmar los títulos de un nuevo gobierno, el más simple y transparente.

<sup>5</sup> En nuestro país un fenómeno de signo inverso al que hemos mencionado en la nota 3, pone de manifiesto la menor sensibilidad de nuestras provincias en la defensa de sus intereses. Si en los Estados Unidos es improbable que los Estados menos poblados consientan una reforma constitucional que tenga por efecto eliminar la ventaja que obtienen de las normas vigentes, aquí las provincias más pobladas no han demostrado semejante celo en la preservación del "pacto federal" en la parte que les conviene. Alegremente han consentido su alteración en su perjuicio y beneficio de las provincias menos pobladas. En las postrimerías de dos gobiernos de facto, sendos decretos-leyes, llamados "leyes" (la 19.862, de 1977, y la 22.847, de 1983) elevaron el número de diputados que correspondían a estas últimas de conformidad a la Constitución. Pese a su evidente inconstitucionalidad, los partidos han encontrado interesante el aumento del número de bancas a su disposición, y la última ley sigue vigente.

## *La duración del cargo*

6. En América, la constitución de Chile fija el más largo término: 8 años, que para el período de transición del Presidente Alwyn se redujo a la mitad, habiendo fracasado hasta ahora la iniciativa de reforma constitucional para establecer definitivamente el término de 4 años. Las constituciones de la Argentina y México fijan el de 6 años, con una importante diferencia en cuanto a la reelección (admitida después de un período en la Argentina y prohibida absolutamente en México). Luego se reparten las mayores preferencias los términos de 5 años (Brasil, Ecuador, Paraguay, Perú y Uruguay) y de 4 años (Bolivia, Colombia, Estados Unidos y Venezuela), con diferencias en cuanto a la reelección.

7. En los proyectos de reforma de nuestra Constitución se ha tornado casi un lugar común la propuesta de disminuir a 4 años el período de 6 años. Está mi firma en el despacho de mayoría de la Comisión que en 1971 aconsejó algunas reformas e incluyó entre ellas el término de 4 años (sin posibilidad de reelección inmediata sino transcurrido un período). Es este un punto que he sometido a revisión y ahora no lo comparto. El Estatuto constitucional de 1972 sancionado por el gobierno de facto (sin realizar la previa consulta popular aconsejada por aquella comisión) intentó fijar el término de 4 años y una sola reelección pero su intención reformista fracasó "in totum". El ejemplo de la Constitución norteamericana, de 4 años y una sola reelección, se cita como prueba de sabiduría y prudencia. Recuerdo que una autoridad tan digna de respeto como Bonifacio del Carril sostuvo la tesis de que el largo término de seis años fue un factor importante de la frecuente fractura de la continuidad constitucional desde 1930 y aconsejó el corte a cuatro años para aplacar impacencias de militares y políticos.

8. Parece que al aproximarnos a los tres años desde la jubilosa inauguración de un período presidencial, empezamos a perder nuestra capacidad de indulgencia hacia el gobierno en el que pusimos tal vez exageradas esperanzas. A los convencidos de que las desventuras padecidas desde 1930 tuvieron origen, al menos parcialmente, en la desmesura del tiempo acordado al primer magistrado, intentaremos aquietarlos recordándoles que nuestro pueblo en el pasado aguantó el

“prurito del tercer año” con más tranquilidad. Relativamente, concedemos: antes de alcanzar a los dos años el segundo Presidente y su sustituto legal (Derqui y Pedernera) desertaron ante el tumulto y, más tarde, bajo otros presidentes, varias revoluciones fueron sofocadas en el terreno de la fuerza, pero ni siquiera la del 90 logró quebrar el orden constitucional. Entre 1853 y 1928, 8 presidentes cumplieron íntegramente sus 6 años de gobierno (Urquiza, Mitre, Sarmiento, Avellaneda, Roca dos veces, Yrigoyen en su primer intento, y Alvear). Cuatro vicepresidentes (Pellegrini, Uriburu, Figueroa Alcorta y de la Plaza) completaron los períodos de otros tantos presidentes, interrumpidos por renuncia del titular (Juárez Celman y Luis Sáenz Peña) o por su fallecimiento (Quintana y Roque Sáenz Peña). Pero el vicepresidente Enrique Martínez, que debió haber sido el reemplazante legal del Presidente Yrigoyen en 1930, no tuvo igual suerte. El 6 de septiembre se cortó el período de casi 70 años de estabilidad institucional iniciado el 12 de octubre de 1862 por el Presidente Mitre, durante el cual el país llegó a ubicarse en un alto rango de estimación mundial. Tras la presidencia de Justo, afeada por los fraudes electorales y la abstención del radicalismo, y la del Presidente Ortiz, iniciada con los mismos vicios pero contra los que quiso reaccionar tropezando con los dramas de su enfermedad y muerte, el ascenso del Vicepresidente Castillo se produjo en medio de la conmoción de la segunda gran guerra mundial y de la expansión de la ideología totalitaria que impuso sus vibraciones en nuestras tierras. El golpe militar del 4 de junio de 1943 que depuso a Castillo y abrió el espacio para la instalación paulatina en el poder de esa ideología (precisamente cuando se hacía visible la derrota final de los países del Eje), fue el comienzo del descalabro y de la etapa larga de 46 años de tutela castrense sobre el poder civil en la República Argentina <sup>6</sup>. Hasta 1983 —en que aparentemente ha comenzado una época de

<sup>6</sup> En el largo lapso hasta 1983, un Presidente del Senado (Guido) y un Presidente de la Cámara de Diputados (Lastiri), fueron llamados a la Casa Rosada de conformidad a la ley de acefalía por haber sido depuesto el Presidente Frondizi y por renuncia del Presidente Cámpora, respectivamente, en circunstancias muy especiales. Tras sus interinatos de algo más de un año y medio, en el primer caso y de sólo un trimestre en el segundo, en sendos procesos de elección de Presidente constitucional fueron consagrados Illia y, por tercera vez, Perón.

Para completar el cuadro sombrío de nuestra institución presidencial, ya francamente al margen de las previsiones constitucionales, séanos permitido agregar que desde 1930 tuvimos 13 presidentes “de facto”, de ellos

recuperación del orden constitucional con los presidentes Alfonsín y Menem, que tiene visos de continuar con buena salud—, sólo Perón en su primer período se mantuvo en la Casa Rosada todo el tiempo prescrito por la Constitución, pero después ni él mismo en su segundo período (que fue inmediato, por la reforma de 1949) ni los demás presidentes y sus sustitutos legales definitivos, completaron sus respectivos términos por diversas causas: rebelión militar (Frondizi, Illia, Martínez de Perón); renuncia (Cámpora); o muerte (Perón, en su tercer período, iniciado 18 años después de ser defenestrado en su segundo período).

Es digno de señalar que el siempre mentado “Ejecutivo fuerte” alberdiano, en esa época y desde entonces, ha cedido el paso a un “Ejecutivo débil”, o, si se prefiere, a un “gobierno participativo”, por las concesiones que ha debido ir haciendo ante el crecimiento de varios “contrapoderes”: el militar (aparentemente en retroceso desde 1989); el sindical (con la relativa autonomía lograda a partir de la caída de Perón en 1955, fortalecida desde su muerte en 1974, pero en crisis y debilitado en los años 90); el empresarial (que acompaña al crecimiento económico); y el de los medios masivos de comunicación, a partir de 1989, y con ellos, el de una opinión pública más activa y consciente de su fuerza<sup>7</sup>. En la relación inter-poderes el Poder Legislativo siente también la presión de estos “contrapoderes”, y la representación proporcional en el sistema electoral y el resurgimiento de los partidos provinciales han reforzado su perfil de “poder” haciendo más difícil la aprobación de los planes de legislación del Ejecutivo. La relación entre los poderes políticos del gobierno se acerca a la que existe en Estados Unidos, reflejando las divergencias en el cuerpo social.

---

12 generales y un civil (Guido, pero bajo un severo control militar). Algunos de esos presidentes resultaron de insurgencias dentro de las propias filas castrenses. Tales el reemplazo del General Lonardi por el General Aramburu; del General Onganía por una Junta de Comandantes que después de 11 días designó al General Levingston; de éste por el General Lanusse; del General Viola por el General Galtieri; y de éste por el General Bignone.

<sup>7</sup> Algunas medidas inconstitucionales o de dudosa constitucionalidad (intervenciones federales a provincias y abundantes decretos de necesidad y urgencia, durante las sesiones del Congreso) y el lento trámite legislativo de proyectos auspiciados por el Ejecutivo a pesar de la mayoría en las Cámaras del partido oficialista (acuerdo con Chile sobre Laguna del Desierto; reforma del régimen previsional, etc.), dan prueba de la necesidad que encuentra de hacer concesiones a los “contrapoderes” y a los partidos, o a transitar por el filo o fuera de la legalidad.

9. La propuesta del período de 4 años cosecha fácilmente adhesiones, favorecida por la triste historia de la presidencia que hemos resumido.

Pero cuatro años pasan volando. Somos testigos de lo que está ocurriendo desde bastante antes de cumplirse los primeros tres del actual Presidente y cómo está perturbando al país la todavía lejana perspectiva de la siguiente elección presidencial. Con elecciones presidenciales cada 4 años, apenas quedaría tiempo para el resuello. El gobierno anterior y toda la nación, hacia la misma altura del trayecto, empezaron a pasar por las mismas angustias.

Los temblores que hicieron su aparición en el primer período de Perón (y a los que entonces se dio remedio con la reforma constitucional de 1949, con los resultados conocidos), han quitado también el sueño a los dos últimos presidentes constitucionales y sus adjuntos, al aproximarse el momento amargo de tener que despojarse de los oropeles. ¿Seguirán haciendo correr sudores en las viglias de los siguientes presidentes y respectivas cohortes? Y en cada ocasión ¿seguirán sometidos los argentinos al papel de espectadores de la comedia de superar el escollo del art. 77 C. N.? ¿Qué sabores se han agregado en los últimos 50 años a los ingredientes del poder político que lo han tornado tan apetecible?

10. Me gusta la fórmula mexicana de 6 años con absoluta prohibición de prolongación ni regreso al sitial. Ha funcionado bien en el país del norte, pero dentro de un régimen de partido dominante que no me gusta. Habrá que ver cómo digiere esa fórmula Colombia, que la ha adoptado en su Constitución de 1991, para un período de sólo 4 años. Es improbable que en nuestro país la acepten los dos partidos mayores, a juzgar por la inclinación del anterior gobierno radical y del actual peronista a no poner limitaciones a una posible larga permanencia en el cargo de un Presidente... de su divisa. Ojalá llegasen a convencerse (supongo que los demás partidos no opondrían resistencia) acerca de las ventajas en una auténtica democracia de la práctica de la gimnasia política (abajo-arriba, arriba-abajo, abajo-arriba, arriba-abajo, etcétera).

## *La unificación del término de Presidente, Senadores y Diputados*

11. Dejo entre paréntesis el tema anterior para retomarlo después y referirme a otro que corre acollorado con él; el de la renovación simultánea con la elección presidencial, de todo el elenco de diputados y senadores.

Nuestra Constitución se atuvo, con retoques, a la técnica utilizada por el modelo norteamericano: la de fijar tiempos distintos de duración de los mandatos de Presidente, senadores y diputados, y de ese modo, la de una renovación paulatina y no simultánea de esos órganos gubernativos. Según las iniciativas de reforma en boga, se unificarían aquellos términos y con cada elección de Presidente se renovarían totalmente el Senado y la Cámara de Diputados. Las modificaciones introducidas al modelo constitucional norteamericano afectan ambos aspectos: allá los términos de duración de los mandatos son de 4, 2 y 6 años para el Presidente, los representantes y los senadores, respectivamente; aquí son mayores, 6, 4 y 9 en ese orden; allá la Cámara de Representantes se renueva totalmente cada dos años y el Senado por tercios en iguales períodos; aquí la renovación de la Cámara de Diputados se produce por mitad cada 2 años, y el Senado por tercios cada 3.

Esa técnica persigue un objetivo de gran importancia: asegurar en lo posible una línea de permanencia y continuidad de la acción estatal a través del transcurso del tiempo, aunque se produzcan cambios de partidos en el manejo de aquellos órganos políticos supremos del gobierno. El Estado es uno en el tiempo, en tanto conserve sus elementos constitutivos; los gobiernos han de ser variados, sin que esto pueda condicionar aquel principio fundamental que preserva la seguridad jurídica y la paz interna y externa.

La otra técnica posible, la de fijar igual duración para los mandatos de Presidente, senadores y diputados, así como la renovación simultánea de esas instituciones, no necesariamente pero con un apreciable grado de probabilidad, deja entornada la puerta por la que la pasión partidaria puede producir en cada cambio de partido gobernante el efecto opuesto: el de la discontinuidad en el tiempo de la seguridad jurídica, la descomposición del régimen republicano y el descrédito internacional. En síntesis, se pone al estado de

derecho en grave peligro de ceder ante el avance del estado autoritario. No será éste un peligro inmediato, pero quedará latente. Hicieron mucho daño al país algunas experiencias que no debemos olvidar.

Se ha denunciado el excesivo transcurrir de 9 años en las cómodas poltronas del Senado y es mayoritaria la opinión pública favorable a que se le practique un buen recorte. Me parecería bien.

12. En los Estados Unidos la renovación total de la Cámara de Representantes hacia la mitad del período presidencial ha causado muchos dolores de cabeza a los Presidentes, que frecuentemente se han encontrado en la última parte de su período con una, si no las dos cámaras dominadas por el partido contrario. La débil contextura partidaria en la cámara baja por algunos efectos del sistema electoral de distritos uninominales, disminuye la influencia del Presidente sobre el bloque afín de representantes en cuanto su política afecte determinados intereses locales<sup>8</sup>. El divorcio entre el Ejecutivo y el Legislativo (que ha afligido a menudo a los presidentes republicanos) ha sido mucho menos frecuente aquí, hasta que la adopción de la representación proporcional cambió el cuadro y ha sido causa de dolores de cabeza para los presidentes Illia, Alfonsín y Menem<sup>9</sup>. Ante situaciones tales, el régimen presidencialista no dispone, como el parlamentario, de un dispositivo institucional de destrabamiento. Deshacer el nudo en el régimen presidencialista es cuestión de paciencia, de habilidad y de sensatez en la composición negociada de las diferencias. Aquí el cogobierno de mayoría y minoría, propio de las democracias maduras, tropieza con los obstáculos que le oponen los viejos hábitos de las aplastantes mayorías que imponían la fuerza de sus votos disciplinados, y de las minorías que entendían su papel bien cumplido con la también disciplinada oposición indiscriminada a toda iniciativa de aquéllas. Recientes tentativas de cambiar formas de acción y dogmas del peronismo tradicional, han provocado en los bloques legislativos afines fisuras, deserciones, resistencias insólitas para quienes conservan recuerdos y cicatrices de la vieja política.

<sup>8</sup> Ver mis *Cuadernos del Curso de Derecho Constitucional*, cit., II, pp. 174/176.

<sup>9</sup> Sobre las relaciones entre Presidente y Congreso en nuestro país, v. de J. Guillermo Molinelli, *Presidentes y Congresos en la Argentina*, 101 y ss., esp. 104, nota 1 bis, Grupo Editor Latinoamericano, Bs. As., 1991.

El actual gobierno ha encontrado otra forma de pasar por sobre las dificultades en el trámite legislativo de sus proyectos: simplemente la de ponerlos en vigencia en la forma de los llamados "decretos-leyes", con la invocación de una "necesidad y urgencia", en número que supera el de la suma de todos los aprobados por todos los presidentes constitucionales que han sido. Al pasar insistimos en recordar que en la reforma constitucional propuesta por el gobierno anterior en lo que sería un régimen semiparlamentario o semipresidencial, se atribuía al Presidente la facultad de dictar "decretos-leyes" en ciertas circunstancias excepcionales <sup>10</sup>.

13. La innovación propuesta persigue un objetivo principal: dar eficacia a la ejecución del programa del partido triunfante en la elección presidencial, dando por supuesta una firme cohesión partidaria muy probable sobre todo en la parte inicial de un nuevo período.

Por sobre ese objetivo nuestra Constitución coloca otro que ha sido fundamental en el movimiento constitucionalista: establecer una estructura equilibrada del poder, distribuyendo las funciones entre tres órganos supremos distintos (son por lo menos 4, contando al poder constituyente), con lo cual estarán mejor protegidas las libertades de las personas. Está inspirado, además, en el propósito de atenuar los ímpetus del partido triunfante en una elección, sobre todo al inaugurarse un nuevo gobierno de diferente color partidario al anterior. Este arreglo implica acordar preferencia a la marcha por una senda de evolución, sin duda más cuidadosa y lenta que la que permite la revolución o la imprudencia. La revolución queda relegada al terreno extraconstitucional y la imprudencia genera un alto costo social desembocando tarde o temprano en la rectificación por vía jurisprudencial, cuando es factible, o por vía de reforma o de acto revolucionario, con o sin ropaje jurídico.

<sup>10</sup> La iniciativa de la total reforma de la Constitución auspiciada en 1986, fue más elaborada y ambiciosa que la que se está gestando. Adoptó el modelo del sistema semiparlamentario, mixto o semipresidencial de la Constitución francesa de 1958, en el que la "estrella" es el Presidente y no el Primer Ministro, cosa que parece no han advertido algunos analistas políticos que no se han desprendido de la imagen del monarca o presidente en el régimen parlamentario tradicional de tipo inglés. El Presidente (elegido popularmente por 4 años y reelegible una sola vez), ejercería a sola firma y sin refrendo ministerial las fundamentales funciones políticas, incluida la de dictar reglamentos de necesidad y urgencia en circunstancias políticas excepcionales, relegando al Primer Ministro a tareas administrativas y a quien nombraría y cesantearía cuando quisiera.

El modelo de constitución rígida fue una invención de los norteamericanos. Se acomodaron de este modo en la nueva república a la antigua tradición del modoso desarrollo del derecho público inglés, por sobre las posibilidades teóricas de cambios acelerados que parece facilitar su constitución flexible. Los pueblos ingleses de América septentrional que habían estado bajo la protección de ese sistema de derecho, cuando se vieron forzados a independizarse, hallaron la forma de mantenerse en la vía del cambio constitucional mesurado, mediante la creación de dos procedimientos de reforma alternativos de no fácil recorrido (uno de ellos prácticamente olvidado). De este modo siguieron afiliados a una de las características fundamentales del sistema de derecho que habían mamado desde sus orígenes. El peligro de la senectud de las normas escritas y de su divorcio con la cambiante realidad social, fue conjurado con el otro genial invento de la constitución norteamericana y receptado por la nuestra: la facultad de los jueces de aplicar o no aplicar en cada caso sometido a su decisión las leyes del Congreso y demás actos estatales según que a su juicio sean o no conformes con la Constitución. La jurisprudencia, unificada por la Corte Suprema, se convirtió en una fuente cotidiana de acomodación del sentido de sus cláusulas flexibles a los cambios en el seno de la sociedad. Así se cumple el "milagro" de la supervivencia lozana de las normas sancionadas hace más de 200 años (o 140 en nuestro país). Sí; estas constituciones fueron sancionadas en tiempos de las carretas, pero, absolutamente, no han impedido la "modernización" de estas naciones.

14. Pongo punto final a las cuestiones que he venido considerando, con una propuesta.

Respeto la fuerte tendencia de la opinión pública favorable al acortamiento del período presidencial, y la concilio con mi propia opinión contraria al período de 4 años que aquélla parece preferir. Mi idea consiste en establecer para el Presidente el período de 5 años que, como hemos visto, tienen adoptado Brasil, Ecuador, Paraguay, Perú y Uruguay. No se inspira en la remanida fórmula de arreglo de "partir las diferencias", sino de que 5 años es un tiempo razonable y suficiente para la iniciación o continuación de un programa de gobierno. No es en absoluto indispensable que lo realice íntegramente el Presidente que lo pone en marcha y pudo reali-

zarlo en alguna medida. Si en ese plazo queda probada su aceptación por la opinión pública, con seguridad no será elegido Presidente el candidato que se comprometa a abandonarlo en sus aspectos esenciales, sino quien prometa su realización sustancial.

En lo que respecta a la simultaneidad o gradualidad de la renovación de las cámaras junto con la elección del Presidente, valoro la conveniencia de que disponga, probablemente, de una mayoría legislativa que apoye la ejecución de su programa de acción. Pienso que ese propósito puede satisfacerse manteniendo la renovación gradual de las cámaras; de este modo, con la elección de un Presidente se renovarían dos tercios de cada cámara, y el otro tercio se renovaría hacia la mitad del mismo período presidencial. Por consiguiente, en la última mitad seguirían actuando dos tercios del elenco legislativo inicial, que probablemente atenuará la pérdida de bancas que en la elección del tercio restante experimente el partido gobernante por el natural desgaste que produce el ejercicio del poder. Esta fórmula concilia, tentativamente, la conveniencia de tener un gobierno eficiente y una minoría respetable en el cumplimiento de su función de control.

Otras enmiendas constitucionales serían necesarias. No despertaría mayores resistencias la de la elección popular directa de los senadores, que hace 80 años dispuso la Enmienda XVII en los Estados Unidos. Para que coincidieran la elección del Presidente y la de los dos tercios de cada cámara, sería necesario acortar a 5 años el período senatorial y aumentar en un año el de los diputados, con lo que se igualarían los términos del Presidente y de los legisladores, pero con una renovación parcial en la composición del Congreso dentro de ese tiempo. Normas transitorias deberían ajustar el problema del tránsito al nuevo régimen de los actuales titulares de los poderes Ejecutivo y Legislativo.

### *La reelección*

15. Llego al meollo de la iniciativa de reforma constitucional en danza: el misil está dirigido esencialmente contra el art. 77 C.N., que impide la reelección sin pausa de los presidentes.

En los últimos 45 años el motor que ha impulsado a los movimientos de reforma desde las altas crestas del poder (de-

jando a un lado las realizadas por gobiernos de facto), encontró allí una de sus principales fuentes de alimentación. Que la reelección fue el propósito dominante de la reforma de 1949 circuló en su tiempo como *vox populi*, sin perjuicio de la inspiración ideológica a la que abrió paso. Ejercía el Presidente con tanto imperio su autoridad de jefe partidario, que pese a sus protestas públicas y hasta buenas razones que esgrimió en contra de esa reforma, nadie creyó en su sinceridad cuando se “dobleó” ante las demostraciones populares que reclamaban su “sacrificio”. Otra versión la expuso ante la Convención Reformadora Constitucional, el convencional Lebensohn, jefe de la bancada radical y desde su muerte prohombre de ese partido quien, luego de afirmar que “el art. 77 de la Constitución es la garantía suprema de las libertades populares y la última valla contra la arbitrariedad”, denunció que “su remoción es el objeto de la reforma y el radicalismo se opone a ésta *in totum*, en su conjunto, en defensa del orden democrático y de las libertades fundamentales, y en lealtad con la historia y el destino de nuestra patria”; dejó constancia de que su advertencia tenía validez “aun cuando el presidente fuera un hombre de mi partido”; remató su discurso anunciando que su bloque hacía abandono de sus bancas, cuando una desafortunada interrupción del jefe del bloque peronista le permitió sostener que éste había reconocido que la reforma tenía por objeto la reelección del presidente. Pasan los años: en 1986, siendo presidente un hombre del partido de Lebensohn, el radicalismo auspició otra reforma que, entre los pliegues de un flamante ropaje semiparlamentario, permitiría la reelección inmediata del presidente, una especie de De Gaulle criollo. Los peronistas, en la oposición, descalificaron esa iniciativa; ahora, desde arriba, presentan la suya, y los radicales, desde abajo, la resisten. “No es lo mismo”, dicen, y es muy cierto.

Estas idas y venidas parecen dejar como enseñanza que la Constitución estará sujeta a frecuentes vapuleos a poco que un nuevo Presidente se sienta cómodo en su sitial, en tanto no extirpemos de su texto el principio de la no reelección inmediata: y sin limitación alguna.

Por mi parte, ajeno a toda inquietud partidaria desgrano las siguientes reflexiones.

16. No iré tan atrás como se puede ir en un completo desarrollo en busca de precedentes, que los hay muy antiguos. Partiré, por los conocidos vínculos entre las constituciones de los Estados Unidos y argentina, de la Convención de Filadelfia, en la que prevaleció y quedó en la letra de aquella durante 162 años, una norma que permitía reelecciones sucesivas del presidente, sin limitación alguna. Otra cosa aconteció en la práctica. Ya Jefferson expresó su temor de que llegara a ser de por vida la permanencia en el cargo de la misma persona a través de sucesivas reelecciones, con lo cual la institución heredaría un perfil monárquico. La imagen política de Washington era de ese calibre. Pero fue éste quien agrandó su relieve histórico cuando al aproximarse el final de su segunda presidencia, rechazó la candidatura para un tercer período por no considerar conveniente para el país tan prolongada estancia en la función. Con su ejemplo dio comienzo a lo que habría de ser una tradición que redujo el alcance de la norma escrita, adjuntándole otra norma consuetudinaria conforme a la cual era admisible sólo una reelección y que consolidaron con su conducta Jefferson, Madison, Monroe y Jackson. Grant resistió la presión de sus partidarios y cuando intentaron desafiarla otros presidentes, especialmente el audaz Theodore Roosevelt, el pueblo norteamericano en las urnas dijo ¡no! Lo consiguió finalmente mucho después su pariente Franklin Delano Roosevelt, quien fue electo Presidente en cuatro elecciones consecutivas, pero en circunstancias excepcionalmente peligrosas para la nación y con creciente resistencia popular. Roosevelt murió en abril de 1945, a poco de iniciar el cuarto término, y dos años después el Congreso aprobó lo que, después de ser ratificado por el número indispensable de los Estados de la Unión, habría de ser la Enmienda XXII, desde febrero de 1951. Ésta trasladó la antigua norma consuetudinaria al texto escrito de la Constitución, limitando a una sola reelección la posibilidad de un Presidente de permanecer o regresar al desempeño del cargo. Lo consiguieron Truman, Eisenhower, Johnson, Nixon (poco antes de ser alcanzado por la sombra de Watergate) y Reagan. Kennedy no tuvo oportunidad de pretenderlo siquiera; Ford tuvo el tino de no intentarlo; y fracasaron en la empresa Carter y Bush.

17. En América Latina imperó por mucho tiempo otra tradición, de signo opuesto. No fue producto de la voluntad

libre de los pueblos la sucesión de gobiernos tiránicos, mantenidos largamente en sus posiciones por obra de la fuerza y la incultura (abiertas antes las puertas por oportunas reformas constitucionales). Cuando tuvieron oportunidad de sancionar constituciones no deformadas por las trapisondas de un déspota, se incorporó a ellas el remedio de la prohibición de la no reelección inmediata. La encontramos aquí en los proyectos de 1813, en la Constitución de 1826 y en el proyecto de Alberdi. La limitación vigente se puso en la Constitución de 1853 y su aprobación se hizo sin comentario, porque la avalaba la experiencia de los 17 años anteriores y de la historia universal, con las raíces hincadas en la naturaleza de los hombres y de las sociedades. Con celeridad pasó al derecho constitucional de las provincias, para igual propósito y por semejantes experiencias. Las cicatrices que había dejado el mando autoritario eran todavía dolorosas. No hubo intento serio de enmendar la norma en las reformas de 1860, 1866 y 1898. Presidentes con tanta autoridad como Urquiza, Mitre, Roca e Yrigoyen, aceptaron mansamente las alas recortadas. Volvieron a sus casas, de las que sólo Roca regresó a los 12 años para un segundo período de menor relieve, e Yrigoyen a los 6, con poca suerte. Después de la reforma de 1949 y la inmediata reelección de Perón, fue defenestrado en 1955, y una vez dejada sin efecto aquella reforma en 1956, pasaron 18 años hasta el comienzo de su tercer período, frustrado nuevamente por la enfermedad y la muerte.

18. Desde entonces los inviernos se sucedieron y algunos amagos de primavera recorrieron cortos trechos. Ni hablar de veranos y de otoños. Por fin una primavera desde 1983 (como en toda primavera, con sus nubarrones, lluvias y fuertes tormentas), parece estar cambiando opiniones sobre la sabiduría que encierra el art. 77 C. N. Doce provincias han eliminado el impedimento para sus gobernadores, y en otras se está trabajando para lograrlo; pero conviene reflexionar sobre lo acontecido en la de Buenos Aires, donde en una votación directa de su pueblo y por una mayoría abrumadora, quedó frustrado el intento de reforma sancionada en la Legislatura por los dos partidos mayores. Se recuerda que en el Viejo Mundo países admirados desde el Nuevo permiten y encuentran ventajosa la larga permanencia en sus cargos de los gobernantes a través de sucesivas elecciones; los nombres de

Adenauer, De Gaulle, Brandt, De Gásperi, Thatcher, González, Mitterrand, brillan en el firmamento occidental de la segunda posguerra, bien que en regímenes parlamentarios clásicos o semiparlamentarios. Pero a los más viejos no se nos despinta que en algunos de esos países de incomparable civilización, ante serias crisis económicas y políticas, en este mismo siglo, fallaron todos los frenos de la cultura y el derecho, y por vías democráticas o revolucionarias llegaron y permanecieron gobiernos totalitarios que, aclamados por sus pueblos, terminaron por hundirlos en la tragedia del genocidio, la guerra, la derrota total y la miseria.

19. Afortunadamente, no es éste nuestro caso ni existe un peligro semejante vinculado a la cuestión en debate. Un análisis desapasionado de los datos del momento presente permite descartar absolutamente toda hipótesis dramática. Pero cuando se trata de hacer o retocar una Constitución “para nosotros, para nuestra posteridad y para todos los hombres del mundo que quieran habitar en el suelo argentino”, la visión debe extenderse mucho más allá del instante que vive este pueblo. Una Constitución no tiene el mismo significado que una ley del Congreso; ésta contempla las urgencias y las previsiones de corto y mediano plazo, en constante evolución, y por ello el procedimiento para su sustitución o reforma es relativamente fácil. El gran Justice Marshall, refiriéndose a la función de la Corte Suprema de interpretar la Constitución (equivalente en muchos casos a la del constituyente), reflexionaba: “No debemos olvidar jamás que es una Constitución lo que estamos interpretando, una Constitución destinada a resistir épocas futuras y a ser adaptada a las variadas crisis de los asuntos humanos”. La Constitución es el plan maestro, el plano mayor que define la concepción arquitectónica de una sociedad política perfecta (perfecta en el sentido de que abarca todo tipo de relaciones entre sus miembros y especialmente entre los gobernantes y las personas, diseñando los instrumentos del poder, sus marcos y modos de actuación, y el fin fundamental al que toda la construcción obedece, que en nuestro caso es el de promover el bienestar general asegurando los beneficios de la libertad y la justicia para todos los habitantes). Tras este ideal nació nuestra patria en 1810 y con el sacrificio de muchos argentinos quedó consagrado en la Constitución de 1853-1860. Gracias a la sabiduría de jueces y legis-

ladores, se ha ido adaptando a la constante evolución de necesidades y costumbres, conservando su lozanía y buen servicio. Pero por la propia índole algunas de sus disposiciones no son flexibles: "6" es "6" y no hay interpretación razonable que permita leer, por ejemplo, "5"; "no" es "no" y está fuera de sus cabales o peor, es un mentiroso, quien lee "sí". Para cambiarlas no hay otra vía que la del art. 30 C.N. En eso estamos, cuando se desea establecer la posibilidad de reelegir inmediatamente a los presidentes, lo que el art. 77 prohíbe en su actual redacción. Contra ese "no" han venido estrellándose las aspiraciones de quién sabe cuántos presidentes y sus cohortes. ¿Qué beneficios o qué peligros traerá para el país esa reforma? Así de simple es el problema que tenemos planteado quienes, ejerciendo una especie de patria potestad de hijos, nietos y biznietos menores de edad, y de sus descendientes, tenemos la responsabilidad de dar una respuesta.

20. Todo cambio de Presidente, como cuando se sufre un golpe en la cabeza, es seguido por un tiempo de conmoción en todo el cuerpo social y, como las ondas en el agua, traslada una consigna de espera. Cambian los estilos y ritmos del mando; abundan las demoras en trámites y decisiones, los errores, los remiendos en la administración del Estado; la gente observa, comenta, critica y espera. Este tiempo de indecisiones y prueba puede ser largo. Estos inconvenientes los evita la continuación en el cargo de un Presidente que, según el juicio mayoritario patentizado en la elección, ha hecho bien su tarea, con lo que todo el país seguirá marchando sin pausa en la dirección que traía. La réplica: los inconvenientes que evita la reelección inmediata son un precio barato por la preservación del régimen democrático ante el grave peligro que resume la famosa advertencia: "el poder corrompe"; peligro que se acentúa en proporción directa con el tiempo de permanencia en el olimpo.

21. Si ese es uno de los términos del debate sobre la cuestión en un planteo abstracto, los partidarios de la reforma entienden mejorar su posición en otro más concreto, presente, y dicen: sería insensato despedir a un Presidente que está llevando a cabo la histórica transformación de una política nefasta que llevó al país a la ruina y de la que, con gran sacrificio del pueblo, estamos saliendo gracias a un plan que es

necesario completar; dejarlo inconcluso puede significar una caída a profundidades mayores que las conocidas. Esta argumentación entre lo celestial y lo trágico, es atacada por varios flancos: en primer término, ¿por qué un cambio de Presidente ha de dejar inconclusa la realización del plan económico en ejecución? Hemos aprendido bastante de las malas experiencias del pasado y de las transferencias del poder que tenían como objetivo la revancha, la destrucción de lo hecho por otros. Los partidos mayores comparten la idea central de avanzar hacia la misma meta, aunque haya diferencias en sus hojas de ruta; y desde la caída del muro de Berlín, de la disolución y empobrecimiento del coloso soviético y de las derrotas de la social-democracia europea, sólo queda espacio para el reclamo razonable de que la transformación se haga sin sacrificio de la justicia social; en segundo término, en medio del optimismo reinante en general acerca de nuestro futuro, se apunta la fase pesimista de nuestra índole cíclica, cuando cunde el temor de que no haya en el país otros hombres y mujeres que sean capaces de continuar el proceso reformista. Si de algo podemos vanagloriarnos los argentinos es de la riqueza de nuestro patrimonio humano. El país dispone de otras tareas abiertas para sus ex presidentes, en la acción política y en un vasto espectro de cargos oficiales condignos a aquella investidura, además de la posibilidad de que su alejamiento de la primera magistratura sea sólo un interregno.

22. Hemos tenido una sola transferencia del poder de un partido a otro por una vía legal desde 1930, sin la intermediación de un gobierno de facto o el fraude o la proscripción electoral. Ha bastado para que se muestre la otra fase, la optimista, del carácter de los argentinos, y muchos creen llegado el tiempo de que esta incipiente democracia se desprenda de un lastre que acaso nos haga aprovechar el buen viento ascendente. Es posible que después de varias transferencias legítimas, sucesivas, podamos afrontar sin mayor riesgo la cirugía mayor que ahora se nos propone, y ello tras una prolongada práctica leal de las instituciones republicanas y del pronunciado ascenso de la educación y del sentido moral vigentes, que andan por el suelo. Creo que, por ahora, sería imprudente abandonar el andador que preserva a esta sociedad de dolorosas recaídas.

### *La declaración de necesidad de reforma: el órgano competente*

23. Se ha lanzado sobre el tapete la tesis de que la declaración de necesidad de reforma compete, no al Congreso actuando separadamente ambas cámaras sino a una Asamblea Legislativa en la que se mezclan senadores y diputados para formar un órgano distinto. La Constitución establece expresamente 5 casos en que los miembros de ambas cámaras deben actuar conjuntamente en asamblea: para hacer el escrutinio de la elección presidencial, eventualmente elegir entre los más votados, y proclamar el nombre del Presidente y del Vicepresidente electos para el siguiente período (art. 82); considerar la renuncia del Presidente o del Vicepresidente (art. 67, inc. 18); elegir al Presidente para el caso de acefalía del Poder Ejecutivo (art. 75, complementado por la ley 20.972); recibir el juramento de los electos (art. 80), hacer la apertura de las sesiones ordinarias de las cámaras y la lectura de su mensaje relativo al "estado de la nación" (art. 86, inc. 11). (Se hacen también por consenso de las Cámaras reuniones de ese carácter para brindar un marco protocolar adecuado a recepciones de visitantes distinguidos.)

24. Es una novedad que se pretenda agregar a esas situaciones otra no mencionada expresamente en la Constitución. Todas las declaraciones de necesidad de reforma que ha aprobado el Congreso, incluidas dos que no siguieron adelante (leyes 1030 y 14.404), se hicieron por el procedimiento para la sanción de leyes, en el que las cámaras actuaron separadamente. Esos antecedentes dan fuerza a una costumbre que integra el sentido del art. 30 C. N. (Las reformas de 1956 y 1957, y la extinta de 1972 fueron hechas o promovidas por gobiernos de facto, encontrándose cerrado el Congreso).

25. Al respecto conviene recordar que en el texto de 1853 el art. 51 disponía que "sólo el Senado inicia la reforma de la Constitución", lo que pone bien en claro el pensamiento de los constituyentes acerca de la actuación separada de las cámaras. La eliminación de ese artículo en 1860 tuvo por objeto poner a ambas cámaras en un plano de igualdad, habilitando también a la de Diputados que, por su más frecuente renovación, puede expresar en forma más inmediata la opinión de la mayoría; pero no hubo intención alguna de disponer su actuación conjunta.

## *La interversión del título de la Convención Reformadora*

26. Se oye hablar con ligereza de la posibilidad de que una Convención Reformadora resuelva convertirse en una Asamblea Constituyente, pasando por sobre los límites de su competencia fijados por el Congreso en su título de legitimidad (la declaración de necesidad de la reforma aprobada por ley y la que establece las reglas para la formación y término de la Convención). Se habla de esto como si se tratara de una opción legítima *a piacere* de la propia Convención, para liberarse de toda atadura impuestas por la Constitución y por sus leyes que determinan su competencia, estructura y duración. Una actitud semejante implicaría una tentativa de alzamiento contra el orden jurídico-constitucional vigente, no menos grave que una rebelión militar. Conviene tener claras las ideas a este respecto.

## *La "proscripción"*

27. Finalmente, he de hacerme cargo de una grave denuncia acerca de una discriminación irrazonable, una "proscripción" injusta contra una sola víctima elegida: porque en la próxima elección el Presidente que está desempeñando ese cargo sería el único ciudadano que no podrá presentarse como candidato, a pesar de satisfacer todos los requisitos del art. 76, C. N.

La objeción no afecta la validez jurídica de la norma del art. 77, ni esto al parecer se pretende. No está dispuesta en una ley ordinaria sino en la "ley suprema de la nación". Si se la creyera contradictoria con alguna otra de igual rango, no se anularían recíprocamente, según ha resuelto la Corte Suprema en otros casos de aparentes conflictos de ese carácter.

28. Hábilmente se utiliza una palabra desacreditada en nuestra sociedad: "proscripción", porque algunos antecedentes políticos le han acarreado esa mala fama. Pero la norma no se ha apuntado contra una persona determinada. Con seguridad no tuvieron esa sospecha Urquiza, Derqui ni Mitre o Sarmiento ni algunos más que brillaban en el firmamento político en la época en que se sancionó y que podían estar en la mente de los constituyentes, pero nunca alcanzaron a la cima. No

pudo estar inspirada en el deseo de "proscribir" a Avellaneda, Roca ni a ninguno de la larga serie de presidentes que incluye la nómina completa hasta nuestros días, porque los autores de la Constitución carecieron de poderes mágicos de adivinación. Escribieron el art. 77 creyendo hacerlo en salvaguardia del régimen republicano para ellos y su posteridad, recogiendo las enseñanzas de la historia y de su experiencia. Cuando se la abandonó en 1949, el resultado fue lamentable.

29. Es nada más que un requisito que la ciencia jurídica ha creado con entera objetividad, no como conclusión de un ejercicio teórico, sino de cuidadosos análisis de una larga experiencia; no para responder a la pasajera conveniencia de un momento, sino asegurar la tranquilidad y la seguridad jurídica de una nación en constante evolución, atravesando tiempos de bonanzas y de crisis. La Constitución y las leyes establecen además de requisitos, impedimentos de este tipo para quienes aspiren a determinados cargos como los de diputado, elector de presidente y vicepresidente, senador, miembro de la Corte Suprema y de tribunales inferiores. Los volúmenes de leyes nacionales, constituciones, leyes provinciales, ordenanzas municipales, decretos reglamentarios, contienen centenares, miles de disposiciones de este tipo para la provisión de distintos puestos, que en tanto no adolezcan de un propósito persecutorio contra una persona o grupo de personas, o sean evidentemente irrazonables, tienen plena validez jurídica. Las condiciones de admisión suelen ser más rigurosas en la actividad privada. ¿Proscripciones?