

ESTUDIO SOBRE EL ALCANCE DEL ARTÍCULO 30 DE LA CONSTITUCIÓN NACIONAL

El procedimiento establecido por la Constitución Nacional para su propia reforma plantea delicadas cuestiones de interpretación. En efecto, la trascendencia que alcanza el artículo 30 de la Constitución por su gravitación en el proceso de enmiendas al texto, hace que su correcta interpretación resulte del análisis del mismo a través de tres reglas o técnicas interpretativas. Son ellas:

- I) *Semántica y lógico-formal*: Perseguir un esclarecimiento sobre la terminología utilizada por el artículo 30 y la relación de sinonimia y equivalencia que tiene con el contexto constitucional.
- II) *Histórica*: La búsqueda y análisis de los antecedentes constitucionales referidos al art. 30 y las experiencias que de ello resulta: cuál fue la exégesis del art. 30, cuál la voluntad originaria del legislador.
- III) *Interpretación teleológica*: Hacer la valoración de la norma de modo tal que coincida con su finalidad o sea, salvaguardia de la libertad y limitación de poder. Se trata, pues, de una toma de posición axiológica.

Se encuadra este enfoque con lo preceptuado por nuestra Corte Suprema de Justicia de la Nación, cuando sostiene que "la interpretación auténtica de la Constitución no puede ol-

vidar los antecedentes que hicieron de ella una creación viva, impregnada de realidad argentina" ("Fallos", t. 178, p. 9).

I. Interpretación semántica y lógico-formal

Quórum y mayoría requerida

La doctrina constitucional se divide sobre el alcance de la locución "con el voto de las dos terceras partes, al menos, de sus miembros", en dos tendencias —una restrictiva con dos variantes— y una permisiva, a saber:

- 1-a) Dos terceras partes del total de sus miembros (dos tercios de la totalidad de las bancas).
- 1-b) Dos tercios del total efectivo de sus miembros ($2/3$ del total de las bancas cubiertas excluidas las vacantes).
- 2) Dos tercios de los miembros presentes en la sesión.

¿Qué debe entenderse por dos terceras partes de los miembros de cada cámara? Sin duda que en el contexto constitucional, la sola palabra "miembros" resulta equívoca. Así es como aparece la expresión "miembros presentes", "total de los miembros" y, por cierto, "miembros del Congreso".

Tesis restrictiva

Tanto los partidarios de la tesis restrictiva en sus dos variantes, o sea de los dos tercios del total de los miembros (1-a), así como la de los dos tercios de los miembros en ejercicio (1-b), al oponerse a la interpretación menos rigurosa de los dos tercios de los presentes (2), se apoyan en la doctrina predominante dirigida a restringir la facilidad para su modificación.

El quórum para el funcionamiento de cada cámara del Congreso está regulado en el art. 56, que exige la mayoría absoluta de sus miembros, o sea, más de la mitad de sus integrantes. Ahora bien, cuando la Constitución exige una mayoría de dos tercios de los miembros presentes, lo dice ex-

presamente. Tal el caso del juicio político en el art. 45 para Diputados (dos terceras partes de sus miembros presentes), y en el art. 51 para Senadores (dos tercios de los miembros presentes). También usa la expresión miembros presentes en el art. 58, cuando se refiere a la renuncia de los miembros de ambas cámaras.

La tesis restrictiva se encuentra adoptada por las dos cámaras en sus respectivos Reglamentos. Las reglas actualmente vigentes sobre el número de miembros que debe tomarse como base para el cálculo del quórum ordinario —aplicables asimismo para el del quórum agravado— se encuentran consagradas desde hace 30 años, por lo menos, en esos documentos que las cámaras se dan de conformidad a lo preceptuado en el art. 58 de la Constitución para regir el procedimiento de formación y sanción de las leyes. El art. 15 del Reglamento del Senado establece: “la mitad más uno *del número constitucional de senadores*, hará Cámara”; y el art. 14 del Reglamento de la Cámara de Diputados dispone que “para formar quórum legal será necesaria la presencia de la mitad más uno *del número total de diputados*”.

Corolario: Al no adicionar el art. 30 ninguna referencia a los “presentes”, debiera entenderse que se inclina por alguna de las dos variantes de la tesis restrictiva (1-a) y (1-b).

Tesis permisiva

Por cierto que debe admitirse que existe una redacción anfibológica. Así, los partidarios de la interpretación que sostiene que los dos tercios de los votos deben contarse sobre los presentes se apoyan en la interpretación que Agustín de Vedia hace del contexto del art. 71 de la Constitución Nacional, donde parece identificarse la expresión “dos terceras partes de sus miembros” (utilizada en la primera parte del artículo), con las “dos terceras partes de sus miembros presentes” (empleada en la parte final del mismo artículo).

Es sabido que los partidarios de esta tesis amplia o flexible sostienen que es la única interpretación posible desde que no puede entenderse que se dé preferencia a los dos tercios de los presentes de una cámara sobre los dos tercios del total de la otra. Sin embargo se ha respondido que la interpretación ortodoxa es la que se ajusta al lenguaje del artículo: mientras la cámara revisora requiere dos tercios del total de

sus miembros, la cámara de origen, por su condición de tal, sólo requiere dos tercios de los presentes. No es ésta, sin embargo, la que la jurisprudencia parlamentaria ha seguido a lo largo de los años.

Asimismo, se argumenta con el art. 84 cuando al reglamentar el escrutinio de las elecciones presidenciales exige un quórum de las "dos terceras partes del total de los miembros del Congreso". Se arguye que cuando la Constitución ha querido referirse al total de los miembros lo ha dicho expresamente.

También se ha traído al ruedo de las discusiones la jurisprudencia norteamericana. Una argumentación en apoyo de los dos tercios de los presentes se sustenta en el art. V de la Constitución de los Estados Unidos, que para alguna doctrina es el antecedente de nuestro art. 30. En efecto, la interpretación que la Corte Suprema de los Estados Unidos ha dado a la expresión "dos tercios de votos requeridos para proponer una reforma de la Constitución" es la del voto de los dos tercios de los miembros presentes, siempre que éstos alcancen el quórum (*State of Rhode Island v. Palmer*).

Creemos, sin embargo, que aun desde el punto de vista terminológico y su equivalencia con el art. V de la Constitución de los EE. UU., hay diferencias conceptuales que hacen a la rigidez de la reforma. Ellas son:

1) El art. 30 está ubicado dentro del capítulo de las declaraciones, derechos y garantías y no entre las atribuciones del Congreso en la segunda parte del texto constitucional. Ello implica una jerarquización de la norma que transmite una garantía específica para cada uno y todos los argentinos, cual es la rigidez constitucional. No le son aplicables, pues, los juegos semánticos de los artículos que aparecen en la segunda parte de la Constitución.

2) Otra observación muy importante es el agregado del adverbio "al menos", en la redacción del art. 30, con lo que se quiso denotar una excepción o salvedad al sistema de votación. Esta singularidad obliga a interpretar específicamente la expresión "el voto de las dos terceras partes, al menos, de sus miembros"; con el espíritu de una Constitución rígida que pone en marcha el procedimiento pre-constituyente y no el del trámite de la ley en ambas cámaras del Congreso.

3) Como se ha visto anteriormente, se ha pretendido identificar el art. V de la Constitución de los EE. UU. con nuestro art. 30, y hacerle extensiva la jurisprudencia de la Corte Suprema que considera suficiente las dos terceras partes de los miembros presentes para poner en marcha el proceso de reforma. Ocurre, sin embargo, que el art. V establece un mecanismo diferente y bien riguroso por cierto.

Según la doctrina predominante el art. 30 no está tomado de la Constitución norteamericana sino sustancialmente de los arts. 37, 38 y 39 del proyecto Alberdi, como resulta de la redacción análoga con el actual art. 30 de nuestra Constitución. Agréguese a ello que la expresión "necesidad" de la reforma, y no el de "proposición" * que sigue la Constitución de los EE. UU., muestra la influencia de las Constituciones argentinas de 1819 y 1826. El mecanismo establecido por la Constitución de los EE. UU. requiere la intervención de las legislaturas de los Estados, con lo cual la rigidez es, a la postre, mayor aun en el modelo norteamericano.

II. Interpretación histórica

La Constitución de la Confederación Argentina, sancionada el 1º de mayo de 1853, contenía ya en la segunda parte del artículo 30 la actual redacción de las cláusulas sobre "la necesidad de la reforma" y "el voto de dos terceras partes, al menos, de sus miembros".

¿Cuál es el sentido de dichas expresiones en el curso de la continuidad histórica que marcan las reformas de 1860, 1866 y 1898?

Debe admitirse que tras aquellas palabras ha latido una pasión política que en estos días ha vuelto a emerger. Se impone, pues, un análisis objetivo de aquellos tres carriles constituyentes.

A. Reforma de 1860

En general las opiniones vertidas desde antaño, tanto en el campo de la doctrina como en el legislativo, se han incli-

* En rigor de verdad la Constitución de EE. UU. utiliza el verbo proponer en tres de sus modos y tiempos ("shall propose", "proposing" y "proposed").

nado a considerar que dicha reforma tuvo características muy especiales. Pero aún en esta misma línea argumental debe aceptarse que si aquel proceso pudo escapar a la letra del art. 30, en cambio se acopló a su espíritu con el que logró una amalgama perfecta.

Es menester remontarse al Tratado de San José de Flores, del 11 de noviembre de 1859, que puso fin a la secesión de la provincia de Buenos Aires, y cuyo designio era vincular la voluntad de unión de dos estados separados a través de la mediación oficial del gobierno de Paraguay.

Dos son los artículos claves para entender que el procedimiento de reforma seguido entonces, encaja perfectamente dentro del crucial art. 30 de la Constitución Nacional.

El art. II del Tratado, al establecer que una "convención (que) examinará la Constitución de Mayo de 1853", está estableciendo la necesidad de la reforma. Por consiguiente cuando aquél es aprobado por *aclamación*, tanto por el Senado como por la Cámara de Diputados de la Confederación (Ley de la Nación N° 230, del 8 de junio de 1860), debemos aceptar que opera el mecanismo del art. 30 en cuanto al recaudo de la necesidad de la reforma. Es la argumentación de los convencionales Frías y Mármol en el sentido de que este acto del Congreso de la Confederación está implícito en la Ley 230 al aprobar el ya mencionado art. II del Tratado. Existe, pues, una manifestación de voluntad política tácita pero inequívoca por parte de aquel Congreso, que surge de una relación necesaria e inmediata entre el art. II del Tratado y el art. 30 de la Constitución.

Salta ahora el segundo interrogante: ¿Cumplió la Ley 230 con el requisito de los dos tercios de sus miembros que reclama el art. 30 de la Constitución Nacional?

En la sesión del 8 de junio de 1860 la Cámara de Diputados tenía un total de 38 miembros nominales (por cierto que no la integraban los de Buenos Aires, pues ésta no formaba parte de la Confederación), de los cuales 31 votaron por la aprobación, es decir 5 más de los 26 requeridos por los dos tercios. En síntesis, se necesitaban como mínimo 26 votos a favor y lo hicieron 31* (Diario de Sesiones, 9ª sesión ordinaria del 8 de junio de 1860) (ver cuadro 1).

Igual temperamento se siguió en el Senado de la Confe-

* Dado que se aprobó por aclamación debe considerarse incluido el asentimiento del presidente, diputado Eusebio Ocampo.

deración. En la 1ª sesión extraordinaria del 8 de junio de 1860, el total de las bancas de los Senadores llegaba al número de 26. (Buenos Aires no formaba parte de la Confederación y no existía la Capital Federal pues estaba federalizado el territorio entrerriano), por lo que los dos tercios sobre dicho total sumaban 18. En dicha sesión hubo 19 senadores presentes y fueron 18 votos afirmativos (incluido el presidente, ver cuadro 1) los que finalmente aprobaron la Ley 230*.

Resulta, pues, fuera de toda duda, que la Ley 230 fue aprobada por una mayoría referida al total de los miembros de cada Cámara y no al de los presentes.

En cuanto al art. V del mencionado Tratado de San José, disponía que para el caso de que la Convención Provincial se manifestara a favor de la reforma, el Congreso Federal debía decidir sobre la convocatoria de una convención ad hoc.

Así fue como el 23 de junio de 1860 se sancionó la Ley 234 que convocaba a la Convención Reformadora, ley que no requería las mismas mayorías que la Ley 230.

No deja de llamar la atención el error en que suele caerse al mencionar como antecedente de la tesis de los "miembros presentes", a la reforma de 1860. Tal lo ocurrido en ocasión del debate que tuvo lugar en la Convención Reformadora del año 1949. Al exponer sobre el verdadero alcance de los "dos tercios de sus miembros", el convencional informante del Despacho de la mayoría que rechazó la impugnación de la minoría (Berraz Montyn), argumentó sobre lo ocurrido en la aprobación de la Ley 234 sobre la convocatoria y no, en cambio, sobre la Ley 230 que aprobó el Tratado de San José y por ende, su decisivo art. II, donde sí se respetó la exigencia de que los dos tercios de los votos se computaran sobre la totalidad de los miembros de ambas Cámaras**.

* Corresponde aclarar que el presidente de la cámara, el senador Echagüe, consideró aprobado por aclamación el proyecto de ley. Posteriormente el senador González pidió rectificación de su sufragio para oponerse al proyecto, y de ahí que en lugar de 19 sean 18 los votos afirmativos.

** De lo que se lee en la p. 321 de la "Reforma de la Constitución Nacional de 1949" en su discurso el Sr. Berraz Montyn manifiesta: "La Ley 234 de la Confederación con una disposición constitucional idéntica a la nuestra, fue sancionada de la siguiente forma: diputados posibles según la Constitución, 50. Los dos tercios de diputados posibles —y estoy dentro de la argumentación del partido radical— eran 32. Asistieron 26 diputados. Quiere decir que en la Cámara de Diputados se votó mal, pues no hubo los 2/3 del número ideal, que yo no estoy de acuerdo que sean necesarios, pero que lo son para el partido radical. Luego en el terreno del puro precedente, la votación fue impugnable (...)"

B. *Reforma de 1866*

También en este caso se cumplieron los recaudos del art. 30 de la Constitución Nacional. La iniciativa se puso en marcha con la aprobación de la Ley de la Nación 171, que declaró la necesidad de la reforma y convocó a la Convención a tal efecto.

Veamos, sucintamente, cómo jugaron los consabidos dos tercios de los miembros en cada una de las cámaras.

Con respecto al Senado el número total de miembros, o total de las bancas, era de 28 senadores, con lo cual los dos tercios exigían 19 votos a favor. Ocurría, empero, que había 5 vacantes: las correspondientes a las de Catamarca y Santiago del Estero, así como una de Mendoza (senador aún no incorporado), de tal modo que el número llegaba a 23 bancas titulares efectivas. En la 5ª sesión extraordinaria de la tarde del 29 de setiembre de 1865, se aprobó con 19 votos de los 20 presentes, o sea uno en contra y computando el del presidente Valentín Alsina. Son precisamente las palabras de éste las que confirman tal resultado: "Hay más de dos terceras partes y, de consiguiente puede pasarse a la discusión en particular..." (ver cuadro 2). En el segundo tratamiento (9 de junio de 1866) alcanzan a 24 las bancas efectivas y fueron 20 los presentes, aprobándose el dictamen de la Comisión que rechazó un agregado de la Cámara de Diputados por 17 votos a favor y 3 en contra.

Algo semejante ocurrió en la Cámara de Diputados, donde se alcanzan los dos tercios del total efectivo de sus miembros. Al tiempo de tratarse el proyecto de ley, el 23 de mayo de 1866, la cámara baja tenía un total nominal de 50 miembros aunque el número de vacantes sumaba 18 bancas, según constancias de la Dirección de Información Parlamentaria. Los dos tercios de 32 diputados (50 — 18), cantidad de bancas cubiertas, son 22 miembros, con lo que la aprobación, por 25 votos, logra que se satisfaga ampliamente la también interpretación restrictiva (1-b) del art. 30 (ver cuadro 2).

C. *Reforma de 1898*

En esta oportunidad, al aprobarse la Ley 3507, sancionada el 14 de setiembre de 1898, se retornó al criterio de las dos terceras partes del total de las bancas componentes que se observó en 1860. Se recuerdan siempre las palabras

esclarecedoras del Diputado Emilio Mitre, en la sesión del 30 de julio de 1897, al referirse a los dos proyectos, sobre censo uno, y reforma de la Constitución el otro, y que se transcriben así: "simple mayoría de los presentes el uno, dos tercios del total de los miembros el otro".

En Diputados el número ideal, o total de las bancas, en 1897, era de 86, de donde se concluye que dos tercios suman 58 diputados. La mayoría que aprobó la Ley 3507 superó esta cifra con holgura ya que se alcanzaron 61 votos (ver cuadro 3).

Al abrirse la sesión había 77 diputados. Al tiempo de la votación 76 (no aparece el diputado Gouchon).

En el Senado, donde el número ideal y el efectivo de sus bancas coincidían en 30 miembros, se aprobó el proyecto en la reunión del 14 de setiembre de 1897 con los dos tercios, es decir, 20 votos (ver cuadro 3).

D. *Reforma de 1949*

Al debatirse la iniciativa de reforma constitucional en la Cámara de Diputados se abrió un gran debate sobre el alcance del art. 30, que se ahondó aun más, en el seno de la propia convención.

La opinión de la bancada peronista sostuvo que los dos tercios debían ser entendidos como los presentes en cada cámara al sancionarse la ley.

El total de miembros o de bancas en la cámara baja era de 158 diputados (106 las dos terceras partes) y el número efectivo, o sea deducidas las vacantes, era de 152 diputados (102 las dos terceras partes). Los presentes llegaron a 130 miembros (87 los dos tercios), y sólo se lograron 96 votos, o sea no alcanzó los 102, de modo que se impuso el criterio que hemos llamado permisivo, al inclinarse por los dos tercios de los presentes (ver cuadro 4).

En cambio en la Cámara de Senadores el total de las bancas alcanzaba a 30 y los senadores en ejercicio sumaban 28, por lo que 26 votos afirmativos excedieron con holgura los dos tercios requeridos (ver cuadro 4).

* * *

El análisis histórico está indicando que las reformas constitucionales de 1860, 1866 y 1898 optaron por la interpretación restrictiva, criterio que debe ser recuperado para nuestra tradición constitucional.

Las secuelas conflictivas sobre la legalidad de la interpretación permisiva del art. 30, únicamente seguida por la reforma del 49, demuestran que ella no tiene precedente histórico ni aceptación generalizada en doctrina.

III. Interpretación teleológica

Sabido es que nuestra Constitución es de las llamadas rígidas: su reforma sólo puede obtenerse por obra de un órgano constituyente especialmente convocado a ese efecto y no por el camino legislativo ordinario. Se inspira en la filosofía política de Juan Bautista Alberdi, para quien "el principal medio de afianzar el respeto de la Constitución es evitar en todo lo posible su reforma. Ellas pueden ser necesarias a veces pero constituyen siempre una crisis pública más o menos grave" (Obras selectas, tomo 10, p. 214).

La finalidad del art. 30 es reducir la posibilidad de reforma a la ley fundamental y, en consecuencia, en su interpretación se requiere limitar las diferentes hipótesis sobre su alcance a las más restrictivas.

Si en la Constitución está contenida la unión nacional y la paz interior de la Nación, se requiere, entonces, de toda la prudencia política para juzgar la necesidad de una reforma, de manera tal que en el marco de una Constitución rígida la interpretación del art. 30 sólo puede ser de carácter restrictivo. Lo contrario, es decir la tesis permisiva de los miembros presentes, lleva a que en el Senado Nacional sólo 17 legisladores —es decir representantes de apenas 8 ó 9 provincias— estarían decidiendo sobre el futuro de la Ley Suprema. Téngase en cuenta que los dos tercios de un quórum mínimo (25 Senadores) asciende a sólo 17 Senadores.

Conclusión

La interpretación más armónica sobre el alcance de los dos tercios de los miembros que prescribe el art. 30, es aquella que no se coloca antagónicamente con lo expresado en otros artículos de la Constitución Nacional y que han sido analizados *ut supra*. En este sentido parece acertado inclinarse por los dos tercios de los miembros efectivamente incorporados al Congreso, abarcando tanto a presentes como ausentes al

tiempo de decidir sobre la reforma. Los ausentes son también miembros del Congreso; sólo las vacantes no deben computarse.

Con este alcance que se da al vocablo mayoría del art. 30, se soslaya la discusión entre los partidarios del total de las bancas y los que se conforman con los presentes. Se requiere, pues, una mayoría extraordinaria que imposibilite iniciativas reformistas apoyadas en una mayoría reducida, circunstancial y no en un amplio espectro de la voluntad nacional.

* * *

Naturaleza y forma del procedimiento de la reforma en el Congreso

Dos son las cuestiones que se suscitan respecto al mecanismo preconstituyente previsto en el art. 30 de la Constitución Nacional. El primero se refiere a la naturaleza del acto con el que el Congreso decidirá la necesidad de la reforma, o ley o declaración. El segundo gira acerca del órgano competente que debe recorrer el primer tramo de la ruta: las cámaras del Congreso actuando separadamente o el Congreso constituido en Asamblea única.

Ley o declaración

Hay una importante corriente doctrinaria en derecho constitucional que ha sostenido que al declarar la "necesidad" de la reforma de la Constitución, el Congreso realiza un "acto preconstituyente" distinto al de la "ley".

Cuando el Congreso de la Nación promovió reformas a los textos de la Constitución en situaciones "normales" (en el sentido de su vigencia completa), fue por medio de "leyes" formales que declaró la necesidad de alguna reforma. Así ocurrió con las leyes 230 (1860), 171 (1866), 3507 (1897) y 13.233 (1948). También lo hizo por leyes formales en los dos casos en los que su iniciativa no fue complementada por la elección popular de convencionales y la reunión de una Convención; esto ocurrió cuando se sancionó la ley 1030 (1880) para la nacionalización de la ciudad de Buenos Aires como capital del país; y el último caso fue el de la ley 14.404 (1954)

que declaró la necesidad de la reforma en lo referente a las relaciones con la Iglesia Católica, pero la iniciativa fue perdiendo fuerza y quedó definitivamente en el olvido.

El Congreso tiene asignadas muy diversas funciones. Sin la pretensión de hacer una clasificación completa ni mucho menos de las funciones del Congreso, cabe agregar a la función preconstituyente estas otras funciones: políticas, normativas generales, normativo-administrativas, de ordenamiento jurisdiccional y territorial, económico-financieras, militares, de previsión y asistencia social, de relaciones internacionales y con la Iglesia Católica, de relaciones con las provincias, en materia de religión y culto, etc. Cuando el Congreso toma decisiones relativas al ejercicio de estas funciones lo hace mediante el procedimiento que genéricamente reglamenta la Constitución en los arts. 68/73 del Capítulo "De la formación y sanción de las leyes". El Congreso "habla por boca de la ley", ya que con este instrumento queda expresada su voluntad y adquiere la "fuerza" a que alude su fórmula de sanción (art. 73). Los únicos asuntos que escapan a esta regla general son los previstos en los arts. 67 inc. 18, 75, 80, 82 y 86 inc. 11 a cuyo respecto el Congreso toma sus decisiones reunidas ambas cámaras en sesiones de Asamblea.

No tienen igual carácter los casos en que una y otra cámara tienen asignadas tareas especiales que no requieren concurrencia de voluntades de ambas (arts. 45, 52, 53, 56, 58, 62, 86 incs. 5, 10 y 16 de la Constitución Nacional).

Hay más razones en favor de la instrumentación por medio de una ley. El verbo "declarar" no conlleva una formalidad distinta a la de la ley, pues tanto la autorización para declarar la guerra como la de hacer la paz (art. 67 inc. 21) como la declaración del estado de sitio (art. 67 inc. 26) se llevan a cabo por medio de una ley.

En la expresión "ley declarativa de necesidad de reforma de la Constitución Nacional" se conjugan y armonizan los dos términos en conflicto: "ley" por la forma del acto y "declarativa" por su finalidad y efectos jurídico-políticos.

Las consecuencias jurídico-políticas de la distinción entre ambos conceptos son importantes. La tesis de la "declaración" sostiene que ésta se elabore total y exclusivamente en el ámbito del Congreso, lo que implicaría la exclusión del Presidente de la Nación de la participación que le correspondería de aceptarse la tesis de la "ley" (aun de la "ley decla-

rativa”), en los siguientes tres aspectos: a) en el de la facultad de iniciativa mediante la presentación de un proyecto de ley ante cualquiera de las cámaras; b) en el de tomar intervención en los debates verbales en comisión y/o en el plenario de cada cámara por medio de la concurrencia de sus ministros; c) finalmente, en el de oponer su “veto” al proyecto de la ley sancionada por las cámaras devolviéndolo con sus objeciones a la cámara en que se originó (art. 72 de la Constitución Nacional).

¿Qué dicen los antecedentes al respecto? Veámoslos:

a) Las iniciativas de reforma constitucional, según los registros de los Diarios de Sesiones, han partido de la voluntad de senadores o diputados. La prensa ha denunciado en algún caso que detrás del autor manifiesto del proyecto se entreveía la silueta del Presidente entonces en ejercicio del cargo. Solamente el Presidente Marcelo T. de Alvear remitió al Senado un proyecto de ley declarativo de la necesidad de una reforma constitucional, y su firma fue refrendada por el Ministro del Interior José Nicolás Matienzo, distinguido político, profesor y publicista de derecho constitucional (sesión del 28 de agosto de 1923).

b) La participación del Presidente en la etapa del estudio en las Cámaras, del proyecto de “declaración” o de “ley”, por intermedio de sus ministros en los debates a llevarse a cabo en las comisiones y en las reuniones plenarias de aquéllas reciben respuesta en línea con las posiciones asumidas: la rechazan quienes sostienen la tesis de la “declaración” y la aceptan los que optan por la “ley”, consecuentes estos últimos con lo que disponen los arts. 63 y 92 de la Constitución Nacional. En la discusión de las leyes de 1866 y 1949 hubo intervención de ministros en los debates.

c) La participación del Presidente que pueda manifestarse por medio de su “veto”, es la cuestión que suscita más discusión. Expresamente contemplado en las Constituciones de 1819 y 1826, la capacidad de veto del Poder Ejecutivo respecto a la necesidad de la reforma ha suscitado desde antaño intensos debates parlamentarios; así, cuando el diputado Ruiz Moreno, en oposición del Ministro Rawson, sostuvo que en esta materia el Poder Ejecutivo no es colegislador (año 1865).

En cuanto al argumento de que los dos tercios de cada cámara anticipan una rápida insistencia del Congreso, por lo que el veto no tendría razón de ser, puede contestarse que en cambio abre una nueva oportunidad al cambio de mayorías.

A los efectos de este dictamen la comisión señala que la facultad de vetar por parte del ejecutivo divide a la doctrina nacional, con sólidas razones para una y otra posición, admitiendo que es una cuestión controvertida que merece mayor reflexión.

El órgano competente

¿Deben actuar separadamente las cámaras del Congreso como para aprobar una ley ordinaria, o deben hacerlo reunidos los miembros de ambas en sesión de Asamblea?

Desde el punto de vista histórico, es bien significativo que siempre han actuado ambas cámaras separadamente, ya que las iniciativas de reforma se han resuelto con forma de "ley" y según el procedimiento que prescriben los arts. 68/73 de la Constitución Nacional. Así lo disponen con total claridad las Constituciones de 1819 y 1826.

Arroja buena luz sobre lo que tuvieron en mente los autores de la Constitución cuando redactaron el texto del art. 51 sancionado en 1853 sobre la base del proyecto Alberdi. En él se otorgaba al Senado la prerrogativa de iniciar los proyectos de reforma constitucional, de lo que se desprende que el procedimiento aceptado era el de actuación separada de ambas cámaras. Ese artículo fue eliminado en la reforma de 1860, pero según lo revelan los debates en la Convención Nacional ad-hoc, la derogación no se fundó en el propósito de salvar una incongruencia con la forma unicameral del órgano competente para iniciar un proyecto de reforma, sino en otras razones. En efecto, se entendió que esa disposición carecía de antecedentes constitucionales, quebraba el principio de igualdad de las cámaras y excluía la facultad de iniciativa para la Cámara de Diputados, que por su menor término de renovación está en condiciones de expresar más inmediatamente el sentir de la opinión pública. Agréguese a esto que carece de importancia la prerrogativa de ser Cámara iniciadora, desde que al exigirse que en las dos cámaras imperen los dos tercios para la aprobación del proyecto, queda

eliminada la ventaja que acuerda a la Cámara iniciadora el procedimiento normal de sanción de proyectos de ley.

El interés político, de política agonal, parecería manifestarse si se diera una situación en que un partido que brega por la reforma, encuentra que cuenta en una cámara con un número de legisladores afines que excede el requisito mínimo de dos tercios, pero no lo alcanza en la otra, con lo cual en un procedimiento de cámaras separadas, la iniciativa está condenada al fracaso. Si, por el contrario, se entiende que en la Asamblea Legislativa es posible hacer una compensación, contando a los asistentes "por cabeza", quedará allanado ese obstáculo.

En resumen, se oponen a la tesis que apoya la Asamblea Legislativa varias razones.

En primer lugar, la fuerza de los precedentes legislativos que invariablemente han desdeñado esa idea. En segundo lugar, el hecho de que todos y cada uno de los casos en que el Congreso se reúne en Asamblea, están ordenados expresamente en la Constitución (arts. 80, 82, 86 inc. 11), o viene afirmada por la conducta reiterada del Congreso desde la época fundacional y apoyada en su propia interpretación de los textos (art. 67 incs. 18 y 75). Estos son los únicos supuestos de Asamblea admitidos por la doctrina y la práctica en los 140 años que lleva vividos nuestro Congreso.

Debe concluirse, pues, que son órganos competentes para entender en esta clase de proyectos de ley las cámaras del Congreso, actuando separadamente, como está dispuesto para la sanción de las demás leyes.

REFORMA CONSTITUCIONAL AÑO 1860

LEY 230 (9/6/1860)

CÁMARA DE DIPUTADOS

<i>Sesión</i>	<i>Diputados</i>	<i>2/3</i>	
8/6/1860	Total bancas	38	26
(por la mañana)	Total efectivo	38	26
9ª sesión ordinaria	Presentes	31	21

RESULTADO:

Aprobado por 31 votos

CÁMARA DE SENADORES

<i>Sesión</i>	<i>Senadores</i>	<i>2/3</i>	
8/6/1860	Total bancas	26	18
(por la tarde)	Total efectivo	26	18
1ª sesión extraordinaria	Presentes	19	13

RESULTADO:

Aprobado por 18 votos

REFORMA CONSTITUCIONAL AÑO 1866

LEY 171 (14/6/1866)

CÁMARA DE SENADORES

<i>Sesión</i>	<i>Senadores</i>	<i>2/3</i>	
29/9/1865	Total bancas	28	19
5ª sesión extraordinaria	Total efectivo	23	16
	Presentes	20	14

RESULTADO:

Aprobado por 19 votos

Segundo tratamiento

<i>Sesión</i>	<i>Senadores</i>	<i>2/3</i>	
9/6/1866	Total bancas	28	19
10ª sesión ordinaria	Total efectivo	24	16
	Presentes	20	14

*RESULTADO:*Aprobado por 17 votos
y 3 en contra

CÁMARA DE DIPUTADOS

<i>Sesión</i>	<i>Diputados</i>	<i>2/3</i>	
23/5/1866	Total bancas	50	34
	Total efectivo	32	22
	Presentes	29	20

*RESULTADO:*Aprobado por 25 votos
contra 3

REFORMA CONSTITUCIONAL AÑO 1898

LEY 3507 (23/9/1897)

CÁMARA DE DIPUTADOS

<i>Sesión</i>	<i>Diputados</i>			<i>2/3</i>
9/8/1897	Total bancas	86	58	
	Total efectivo	84	56	
	Presentes	76	51	

RESULTADO:

Aprobado por 61 votos

CÁMARA DE SENADORES

<i>Sesión</i>	<i>Senadores</i>			<i>2/3</i>
14/9/1897	Total bancas	30	20	
	Total efectivo	30	20	
	Presentes	20	14	

RESULTADO:

Aprobado por 20 votos

REFORMA CONSTITUCIONAL AÑO 1949

LEY 13.233 (3/9/1948)

CÁMARA DE DIPUTADOS

<i>Sesión</i>	<i>Diputados</i>	<i>2/3</i>	
14/8/1948	Total bancas	158	106
	Total efectivo	152	102
	Presentes	130	87

RESULTADO:

Aprobado por 96 votos

CÁMARA DE SENADORES

<i>Sesión</i>	<i>Senadores</i>	<i>2/3</i>	
27/8/1948	Total bancas	30	20
	Total efectivo	28	19
	Presentes	26	18

RESULTADO:

Aprobado por 26 votos