

La reforma de 1994 en retrospectiva y perspectiva

Los propósitos, su concreción en el texto y su implementación posterior.

Lo pendiente: la agenda constitucional para la sociedad,
los partidos y las autoridades de la Nación

Por Beatriz L. ALICE*

*Abogada. Doctora de la Universidad de Buenos Aires, en el área Derecho Constitucional. Profesora consulta adj. de Derecho Constitucional en la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires. Miembro de la Comisión de Posdoctorado en la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires. Miembro fundadora de la Asociación Argentina de Derecho Constitucional. Miembro del Instituto de Derecho Constitucional de la Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Buenos Aires, a cargo de la Secretaría.

I. Los propósitos perseguidos por la reforma constitucional de 1994 y su concreción en el texto

Los propósitos, el ánimo o la intención que inspiraron la reforma constitucional de 1994 se visualizan claramente a través de los fines expresados en la 1º Declaración de los Dres. Carlos Saúl Menem y Raúl Ricardo Alfonsín del 14 de noviembre de 1993 para lograr que:

1) Se consolide el sistema democrático y perfecciones el equilibrio entre los poderes del Estado.

2) Se afiance la independencia de la justicia y fortalezca los órganos de control.

3) Se rediseñe el régimen federal para favorecer el progreso y desarrollo económico de provincias y regiones.

4) Se favorezca la integración latinoamericana y continental.

Para el logro del fin N° 1 se enuncian nueve propuestas temáticas (la atenuación del sistema presidencialista por medio de la incorporación de un jefe de gabinete con responsabilidad frente al Congreso y al presidente, la reducción del mandato del presidente y vicepresidente a cuatro años con reelección inmediata por un solo pedido (considerando al actual mandato como un primer período), la eliminación del requisito de confesionalidad para ser presidente de la Nación, la elección directa de tres senadores (dos por la mayoría y uno por la minoría) y la reducción de los mandatos de quienes resulten electos, la elección directa por doble vuelta del Presidente y Vicepresidente, la elección directa del Intendente de la Capital Federal, la extensión de las sesiones ordinarias del Congreso, la reglamentación de la facultad presidencial de dictar Reglamentos de Necesidad y Urgencia y la reafirmación de que la intervención federal es competencia del Congreso Nacional) Para el logro del fin N° 2) se hicieron tres propuestas de temas (la modificación sustancial del modo de designación de los jueces, la implementación de un procedimiento de remoción de jueces ajeno a contingencias político partidarias y el otorgamiento al órgano de control de la administración, plena autonomía funcional en el ámbito del Poder legislativo con periódica estabilidad a sus miembros y otorgando a la oposición su presidencia). Los fines N° 3 y N° 4 sólo se hayan enunciado sin consignar ninguna propuesta tendiente a su logro.

El acuerdo de las Comisiones Asesoras de la Reforma Constitucional del PJ y la UCR con destino a los respectivos organismos de ambos partidos —del 1º de diciembre de 1993— desarrolló y completó los contenidos propuestos en la 1º Declaración del 14 de noviembre de 1993. Se hizo una primera redacción de los temas y se reprodujeron los fines allí expresados. Asimismo, distinguieron “las enmiendas básicas a ser consideradas en conjunto” y los otros temas propuestos en el seno de los dos partidos, de lo que sugieren otros partidos, organizaciones sociales o medios de opinión estarán disponibles para el Congreso de la Nación a la hora de ejercer su actividad preconstituyente.

El Acuerdo para la reforma de la constitución del 13 de diciembre de 1993 firmado por los Dres. Menem y Alfonsín remite a la intención de ambos partidos políticos de impulsar una reforma de la Constitución Nacional que permita alcanzar “objetivos de modernización institucional expuestos en la reunión del 14 de noviembre de 1993”. Se ha distinguido claramente entre “el núcleo de coincidencias básicas” y “los temas habilitados para su debate por la Convención Constituyente”. Cabe destacar que sólo las propuestas formuladas para el logro de los fines enumerados

como N° 1) y 2) en la Declaración del 14 de noviembre de 1993 integraron el núcleo de coincidencias básicas. Ni el tema del federalismo ni el de la integración y los tratados internacionales integraron “el Núcleo” y por tanto se habilitaron para su tratamiento por el Congreso. Ambos conjuntos descriptos en este acuerdo fueron incluidos en la Ley 24309 que declaró la necesidad de la reforma constitucional.

Se torna imprescindible distinguir entre el texto constitucional que recibió los fines, de su posterior implementación y de la vigencia del texto. Cabe preguntarse si los propósitos perseguidos encontraron recepción en el texto. La respuesta debe ser afirmativa atento que al haberse incorporado todos los temas del “Núcleo de coincidencias básicas” por haberse votado en bloque conforme art. 5° de la Ley 24309 (BO, 31/12/93) y habiendo sido dichos contenidos producto del acuerdo del 13 de diciembre de 1993 que a su vez había reproducido el Acuerdo de las Comisiones partidarias del 1° de diciembre de 1993 no hay fisuras significativas entre los propósitos perseguidos y el texto aprobado para el logro de los mismos.

Igualmente con relación a los temas habilitados por el Congreso para su tratamiento por la Convención Constituyente porque, si bien los convencionales pudieron presentar proyectos sin condicionamiento alguno y fueron girados a las respectivas Comisiones de la Convención, debe recordarse que la Ley 24309 —que los habilitó en el art. 3°— los reprodujo del Acuerdo del 13 de diciembre de 1993 y —por tanto— acompañan los contenidos del “Núcleo de coincidencias básicas” y tuvieron en cuenta los fines perseguidos. Es importante señalar que no todos los temas habilitados fueron debatidos ya aprobados por la Convención, Así, no se incluyeron en el texto:

- El acuerdo del Senado para la designación de ciertos funcionarios de organismos de control y del Banco Central, excluida la Auditoría General de la Nación.
- La creación del Consejo Económico y Social con carácter consultivo.
- La posibilidad de unificar la iniciación de todos los mandatos electivos en una misma fecha.

II. La implementación posterior. Las leyes que debía sancionar el Congreso

1) La reforma de 1994 quedó en cierta manera inconclusa según expresión de Néstor Sagües. Germán Bidart Campos prefería decir que hay normas en el texto que no han quedado cerradas. Estas expresiones refieren a que la Convención Constituyente decidió que el Congreso —mediante la sanción de leyes— debía completar la tarea de la Convención. Así, se asignó a la ley:

- Determinar el tiempo de inhabilitación para ocupar cargos o empleos públicos para quienes incurrieren en grave delito doloso contra el estado que conlleve enriquecimiento (art. 36 párrafo 5).
- Establecer las normas de ética pública para el ejercicio de la función (art. 36 párrafo 6 CN).
- Reglamentar el derecho de iniciativa para presentar proyectos de ley con las pautas que surgen del art. 39 segundo párrafo y la mayoría requerida.
- Reglamentar las materias, procedimientos y oportunidad de la consulta popular con la mayoría indicada en el art. 40 CN.

- Establecer la obligación prioritaria de recomponer el daño ambiental (art. 41 primer párrafo).
- Establecer procedimientos eficaces para la prevención y solución de conflictos, y los marcos regulatorios de los servicios públicos de competencia nacional y prever en los organismos de control la necesaria participación de las asociaciones de consumidores y usuarios (art. 42 último párrafo).
- Determinar los requisitos y formas de la organización y registro de las asociaciones que propendan a la no discriminación, y en lo relativo a los derechos que protegen al ambiente, a la competencia, al usuario y al consumidor y a los derechos de incidencia colectiva en general (art. 43 segundo párrafo CN).
- Instituir regímenes de coparticipación de las contribuciones directas garantizando la automaticidad de la remisión de fondos (art. 75 inc. 2 párrafo segundo CN).
- Determinar la conformación de un organismo fiscal federal que tendrá a su cargo el control y la fiscalización de la ejecución de lo establecido en el inciso 2 del art. 75 CN y asegurar la representación de todas las provincias y de la ciudad de Buenos Aires en su composición.
- Establecer y modificar asignaciones específicas de recursos coparticipables, por tiempo determinado (art. 75 inc. 3 CN).
- Establecer y reglamentar un banco federal (art. 75 inc. 6).
- Fijar las bases de la delegación legislativa en el Poder Ejecutivo, autorizada excepcionalmente (art. 76 CN).
- Reglamentar la creación, integración y funcionamiento de la Auditoría General de la Nación, así como sus funciones además de las ya asignadas por el art. 85 cuarto párrafo de la CN).
- Establecer la organización y funcionamiento del Defensor del Pueblo (art. 86 CN).
- Regular el trámite y los alcances de la intervención del Congreso en materia de decretos de necesidad y urgencia con la mayoría que establece el art. 99 inc. 3) CN.
- Regular el Consejo de la Magistratura (28) e indicar el número y la forma de integración del Consejo por otras personas del ámbito académico y científico (art. 114 segundo párrafo).
- Determinar la integración y procedimiento del Jurado de Enjuiciamiento (art. 115 CN).
- Establecer los demás miembros del Ministerio público (art. 120 segundo párrafo CN).
- Garantizar los intereses del Estado nacional mientras la ciudad de Buenos Aires sea capital de la nación (art. 129 segundo párrafo CN).
- Determinar la duración de las acciones positivas a que alude el art. 37 CN (Disposición Transitoria N° 2).

Esta decisión de la Convención Constituyente se debió a la dificultad que tuvo para acordar un texto sobre algunos aspectos de los temas. Lograr consenso implica siempre un laborioso trabajo. Se llegó hasta donde se pudo suele decir el Dr. Alberto García Lema cuando se refiere a esta cuestión. Por tanto, el debate sólo se postergó y se reprodujeron en las Cámaras del Congreso las mismas dificultades.

2) La Convención Constituyente había impuesto al Congreso para la sanción de algunas leyes. A título de ejemplos se pueden señalar algunos de los plazos fijados y no cumplidos:

- Dieciocho meses para la aprobación de la ley que reglamenta el ejercicio de la iniciativa popular (Disposición Transitoria N° 3), La Ley 14757 se publicó en el BO el 24/12/96.

- Antes de la finalización de 1996 debía establecerse el régimen de coparticipación conforme art. 75 inc. 2) y la reglamentación del organismo fiscal federal (Disposición Transitoria N° 6). Aún no se sancionó la norma.

- En trescientos sesenta días de vigencia de la reforma debía sancionarse la ley regulatoria del Consejo de la Magistratura. La Ley 24937 y su correctiva la 24939 se publicó el 6/01/98.

- En doscientos setenta días la ley prevista en el 2° y 3° párrafo del art. 129 CN (la que garantiza los intereses del Estado federal) y la ley de convocatoria a los habitantes de la ciudad de Buenos Aires para que elijan representantes para dictar el Estatuto organizativo. La Ley 24588 Se publicó en el BO el 30/11/95.

3) No se advierte que haya existido por parte del Congreso una mayor diligencia y predisposición para la sanción de leyes a las que no se les fijó plazo pero expresiones como “sancionarán” (arts. 36 y 39 párrafo 2° CN), “reglamentará” (art. 40 último párrafo CN), “determinará” (art. 43 2° párrafo CN), “instituirá” (art. 75 inc. 2 2° párrafo CN), “regulará” (art. 99 inc. 3° CN) está marcando lo que Germán Bidart Campos denominó “una imperatividad sin plazo” En efecto, la Ley N° 25188 de Ética Pública se publicó el 1/11/99, la Ley N° 25432 regulatoria de la consulta popular vinculante y no vinculante el 27/06/01, la Ley N° 25326 de habeas data el 2/11/2000, la Ley N° 26122 regulatoria de los Decretos de Necesidad y Urgencia, la delegación legislativa y la promulgación parcial de leyes se publicó el 18/07/06, es decir once años, once meses y cuatro días más tarde.

4) Hasta la fecha no se ha concretado —entre otras— la sanción de dos importantes leyes: a) Una nueva ley sobre “acción de amparo” conforme art. 43 CN y —por ende— la derogación de la llamada Ley N° 16.986 publicada en BO el 20/10/66 y que tantas objeciones ha cosechado a lo largo de su vigencia, y b) la ley convenio, sobre la base de acuerdos entre la Nación y las provincias, a efectos de instituir regímenes de coparticipación.

III. El análisis retrospectivo. Breves reflexiones sobre algunos institutos introducidos por la reforma constitucional de 1994

a) Contenidos relevantes

Resulta obvio decir que la reforma constitucional de 1994 incorporó contenidos significativos tanto por su importancia como por su número e introdujo reformas sustanciales.

Excede los límites de esta exposición efectuar un señalamiento temático taxativo pero sí destacar que existen contenidos relevantes que diseñan el nuevo perfil:

- El afianzamiento del sistema democrático (arts. 36, 38, 75 incs. 19 y 24 CN), de la autonomía de las provincias (arts. 123, 124 y 125 CN) y de la Ciudad de Buenos Aires (art. 129 CN)

- La preservación y acrecimiento de la parte dogmática (arts. 36/43, 75 inc. 19, 22 y 23 CN).

- La ampliación en materia titularidad de derechos y sujetos legitimados (arts. 37, 38, 42, 43, 75 incs. 17, 19 y 23, y 86 CN).
- Los avances en la formulación de la igualdad (arts. 37, 42, 75 inc. 2, 19 y 23 CN).
- La intensificación de la participación (arts. 37/40, 42, 75 incs. 17 y 19 CN)
- El fortalecimiento de las garantías constitucionales (art.43 CN)
- La creación de nuevos órganos (arts. 99 inc. 3 párrafo 4, 100, 114, y 115), otorgamiento de rango constitucional a órganos ya existentes (arts. 85, 86 y 120), mantenimiento e incorporación de nuevos mecanismos de control en el ejercicio de la función pública (arts. 53, 59, 60, 66, 101, 114 y 115 CN), de las funciones administrativas (art. 86 CN) y de la actividad de la administración pública centralizada o descentralizada (art. 85 CN).
- La integración con otros Estados a través de la celebración de tratados (art. 75 inc. 24 CN).

No obstante lo expuesto y que se advierte claramente un acrecimiento de la dogmática constitucional ello no significa acordar con la totalidad de las reformas introducidas o con buena parte de ellas. Todo lo contrario. Se han incorporado institutos que luego de veinte años de vigencia del texto reformado no han sumado y no se ha logrado el objetivo pretendido.

b) Designación de jueces de la CSJN y de magistrados inferiores.

El Consejo de la Magistratura. El jurado de enjuiciamiento

1) Conforme el art. 99 inc. 4 de la CN el Presidente de la Nación “ nombra a los magistrados de la Corte Suprema con acuerdo del Senado por dos terceras partes de sus miembros presentes, en sesión pública convocada al efecto” Estos dos requisitos tienen un justificativo. Exigir una mayoría de dos tercios de miembros presentes del Senado tiende a potenciar el consenso para llegar al acuerdo. Que se haga en una sesión pública prioriza la publicidad de los actos de gobierno para garantizar transparencia.

2) A contrario, para la selección de jueces inferiores de la Nación se atribuyó a un nuevo órgano que ingresó al texto —art. 114 CN— con la reforma constitucional de 1994: **El Consejo de la Magistratura del Poder Judicial de la Nación**. El cambio obedeció al deseo de despolitizar el procedimiento de nombramiento y remoción, evitar presiones políticas y garantizar la idoneidad. Los fines propuestos no se han concretado. El Consejo de la Magistratura se ha politizado, hay demoras inaceptables teniendo en cuenta la índole de las cuestiones que caen bajo su competencia. Así, se levantan reuniones de Comisión y de plenario ya sea por falta de quórum o por motivos diversos. A veinte años de la reforma constitucional cabe evaluar la labor del Consejo de la Magistratura cuyo resultado no se visualiza como una contribución a la mejora del Poder Judicial. Sus funciones debieron ser acotadas a la selección de magistrados y a decidir la apertura del procedimiento de remoción de magistrados, en su caso ordenar la suspensión y formular la acusación correspondiente. . La atribución de las otras funciones (inc. 3) y 6) del art.114 CN ha originado desde su instalación una situación de tensión y/o conflicto con la CSJN. A ello se suma la alta politización del órgano —reflejada por todos los medios de comunicación— y esto ha dado lugar a tensiones permanentes y enfrentamientos entre sus miembros que originan la dilación de los trámites, la traba de las reuniones plenarias, etapas de inactividad, no porque el órgano esté impedido de funcionar sino que por circunstancias y enfrentamientos de coyuntura se prolongan los trámites, se demoran las

propuestas y hasta han ocurrido episodios graves como cuando un concursante conoció anticipadamente el tema de una evaluación.

3) El jurado de enjuiciamiento de los jueces de los tribunales inferiores por las causas del art. 53 de la CN fue previsto en el art. 115 de la misma norma e integrado por legisladores, magistrados y abogados de la matrícula federal. Este artículo remite a la ley especial —la del Consejo de la Magistratura— que determinará la integración y procedimiento del jurado. La Ley 24937 (BO6/01/98) lo conformó como un órgano permanente cuando en realidad debió ser un órgano *ad-hoc* porque desde el comienzo no existió un volumen de causas que justificara su funcionamiento como órgano permanente con los costos consiguientes. No se trata de una simple preferencia. Los datos que se obtienen en la página del Poder Judicial son elocuentes. Desde que el Jurado de Enjuiciamiento comenzó a funcionar hasta el presente se dictaron sólo veintiún fallos. Durante los años 2001, 2008, 2012, 2013 y lo que va del 2014 no hubo ningún fallo. En los años 2003, 2007, 2009 y 2010: un fallo por cada año. En los años 2000, 2002, 2004 y 2011: dos fallos en cada uno de estos años. En el año 2005: cinco fallos y en el 2006: cuatro fallos. La Ley 26080 (BO 27/02/06) introdujo una modificación. El art. 14 sustituyó el art. 22 de la Ley 24.937 (t.o. por Decreto N° 816/99). Los jurados se eligen por sorteo público cada seis meses a realizarse en diciembre y julio de cada año entre las listas de representantes de cada estamento.

c) El defensor del pueblo

1) Se trata de un órgano creado por la Ley 24284 (BO 6/12/93) al que la reforma constitucional de 1994 incorporó al texto constitucional como Capítulo VII de la sección I referida al Poder Legislativo no obstante existir algunas voces que se manifestaron en contra. Se lo encuadró como un órgano independiente instituido en el ámbito del Congreso de la Nación, que tiene plena autonomía funcional y no recibe instrucciones de ninguna autoridad. El art. 86 del texto constitucional le fija como atribuciones:

- La defensa y protección de los derechos humanos y demás derechos, garantías e intereses tutelados por la constitución y las leyes y ante hechos, actos u omisiones de la administración.

- El control del ejercicio de las funciones administrativas públicas.

2) El cargo fue desempeñado por Jorge Luis Maiorano (por el período 1994–1999), por Eduardo René Mondino (desde el 28/12/99 al 2004 y desde el 2004 al 6/04/09) fecha en que renunció al cargo y anunció su candidatura a Senador Nacional por Córdoba (PJ). Asumió el Defensor adjunto Dr. Anselmo Agustín Sella por el período 2009 a diciembre/13, fecha de finalización del mandato. Desde esa fecha a julio/14 el órgano está acéfalo. La designación requiere el voto de dos terceras partes de los miembros presentes de cada Cámara conforme art. 86 citado, pero debe ser propuesto por una Comisión Bicameral integrada por seis miembros por cada Cámara según lo establece la Ley 24284 y la misma no ha sido plenamente constituida desde el recambio legislativo. Tampoco se ha logrado acuerdo ante propuestas de candidatos a cubrirlo fundamentalmente por tratarse de un cargo que requiere independencia de la administración que debe controlar. Es de desear que esta situación se supere prontamente máxime teniendo en cuenta que el texto constitucional le ha otorgado al defensor del pueblo legitimación procesal.

d) El jefe de gabinete de ministros

1) La excesiva concentración de poder por parte del Poder Ejecutivo de la República generó la idea de incorporar la figura del jefe de gabinete como un instituto correctivo para atenuar el poder presidencial para evitar el desgaste, la erosión. No obstante el Poder Ejecutivo ha conservado su carácter unipersonal No surge sólo del art. 87 CN sino por la existencia de una relación jerárquica. Esta afirmación encuentra respuesta adecuada en los artículos constitucionales, Así el presidente:

- Nombra y remueve “por sí solo” al jefe de gabinete de ministros. (art. 97 inc. 7 CN).
- “Expide instrucciones y reglamentos que sean necesarios para la ejecución de las leyes de la Nación...” (art. 99 inc. 2 CN). Al jefe de gabinete le corresponde expedir los actos y reglamentos que sean necesarios para ejercer las facultades que le atribuye este artículo y aquellas que le delegue el presidente de la Nación (art. 100 inc. 2) CN) y “ejercer las funciones y atribuciones que le delegue el Presidente de la Nación” (art. 100 inc. 4) CN).
- Supervisa el ejercicio de la facultad del jefe de gabinete de ministros respecto de la recaudación de las rentas de la Nación y de su inversión con arreglo a la Ley de presupuesto de gastos nacionales (art. 99 inc. 10 CN).
- Puede asumir las competencias que se le han atribuido al jefe de gabinete, a excepción que las mismas se le hayan atribuido en forma exclusiva.

El jefe de gabinete sólo tiene atribuidas con carácter privativo las facultades de los incisos 3 del art. 99 CN y 7, 12 y 15 del art. 100 CN:

- Refrendo de los decretos de necesidad y urgencia.
- Hacer recaudar las rentas de la Nación y ejecutar la Ley de Presupuesto.
- Presentar junto a los restantes ministros una memoria detallada del estado de la Nación en lo relativo a los negocios de los respectivos departamentos.
- Coordinar, preparar y convocar las reuniones de gabinete de ministros.

Todos aquellos que justificaban la creación de este instituto solían utilizar con frecuencia la palabra “fusible”. Es de común conocimiento que se llama fusible a la chapa de fácil fusión que colocada en una instalación eléctrica interrumpe la corriente, fundiéndose automáticamente al hacerse la corriente excesiva. Es decir que esta figura se creó pensando que podría atenuar algún “cortocircuito” producido en el sistema político. La crisis del 2001 echó por tierra tal idea.

En el orden de la realidad el protagonismo del jefe de gabinete ha dependido de su propia personalidad y estilo, de los hechos y circunstancias por los que ha tenido que atravesar, de la concepción del ejercicio del poder que ha tenido cada Presidente de la República, A algunos se los ha visualizado con cierta entidad propia, cierta presencia y a otros como simples transmisores de decisiones presidenciales.

e) El acuerdo general de ministros

Parece obvio señalar que si hay un jefe de gabinete de ministros es porque existe “un gabinete de ministros” integrado por los ministros secretarios tal como se los denomina en el art. 100 CN Entre las atribuciones enumeradas en ese mismo artículo y con relación a este tema surgen que “en acuerdo general de ministros” el jefe de gabinete debe:

– Resolver sobre las materias que indique el Poder Ejecutivo o las que el mismo fije por propia decisión, en aquellos casos que por su importancia estime necesario, en el ámbito de su competencia (inc. 4 CN).

– Enviar al Congreso los proyectos de Ley de Ministerios y Presupuesto Nacional, previo tratamiento en acuerdo de gabinete y aprobación del Poder Ejecutivo (inc. 6 CN).

– Refrendar los DNU dictados por el Presidente por razones de necesidad y urgencia, los que serán decididos en acuerdo general de Ministros que también deberán refrendarlos (art. 99 inc. 3 CN). Igualmente en el caso de promulgación parcial de leyes (art. 80 *in fine* por expreso reenvío al art.99 inc. 3º de la CN).

Surge claramente que a la figura “ministro” regulado en los arts. 102/107 CN y con competencias específicas en la Ley de Ministerios se le sumó —con la reforma constitucional de 1994— otra figura “el gabinete de Ministros” Se trata de un órgano caracterizado por la mayor parte de la doctrina como “un órgano colegiado”. De ello se deriva la existencia del “el acuerdo de gabinete” llamado también “acuerdo general de ministros”. De las disposiciones constitucionales citadas surge sin duda alguna que la intervención del “gabinete” y el “acuerdo general de ministros” en los casos indicados es obligatoria. Del texto constitucional no surge excepción alguna. Su intervención conforma “un acto complejo”. Persigue que haya una o varias reuniones, que haya intercambio de opiniones, es decir debate y resolución conjunta. Admite, por ejemplo, que en los casos del dictado de un Decreto de necesidad y urgencia ante la imposibilidad del funcionamiento del Congreso (art. 99 inc. 3 CN) haya intervención de otros órganos para que no sea una decisión del Poder Ejecutivo en soledad.

No siempre en el orden de la realidad se dio cumplimiento a esta normativa. Hay muchísimos ejemplos de instrumentación de actos contrarios a la norma escrita. A título meramente ilustrativo basta mencionar la reciente seguidilla normativa Por Decreto 640/14 la Presidente de la Nación aceptó la renuncia del Sr. Jorge Edmundo Coscia como Secretario de Cultura. Por art. 3º del Decreto Nº 641/14 se creó el Ministerio de Cultura. Por Decreto Nº 642/14 se designó como Ministra de Cultura a la Sra. Teresa Adelina Sellarés (conocida como Teresa Parodi). Todos los decretos tienen la misma fecha 6/05/14 y todos se publicaron en el BO el 7/05/14. No se trata de la única excepción. Así, por ejemplo, por Dec. Nº 919/10 (BO30/06/10) se creó el Ministerio de Turismo. Por Decreto Nº 1.993/10 (BO15/12/10) el Ministerio de Seguridad. Por Dec. Nº 2082/11 (BO12/12/11) modificó el Dec. 438/12 relacionado con la competencia del Ministerio de Relaciones Exteriores. Por Dec. Nº 874/12 (BO 7/06/12) se sumó el área de Transporte al Ministerio del Interior. Por Decreto 636/13 (BO 4/06/13) se hicieron modificaciones en la organización de varios Ministerios.

f) Normativa constitucional. Tratados de derechos humanos jerarquizados y normativa procesal vigente sobre acceso a la justicia, procedimiento sencillo y breve y recurso efectivo

Los derechos y garantías consagrados en forma expresa o implícita en el texto de la constitución histórica han tenido un acrecimiento con la jerarquización de once instrumentos de derechos humanos conforme surge del art. 75 inc. 22 CN) y con los dos que fueron jerarquizados con posterioridad por el Congreso.

Es muy significativo el aporte efectuado en materia de acceso a la justicia, los procedimientos que deben implementarse para llegar al dictado de la sentencia y para acceder a un recurso efectivo. El ocurrir a los tribunales para hacer vales sus derechos exige:

– “Un procedimiento sencillo y breve por el cual la justicia lo ampare contra actos de autoridad que violen, en perjuicio suyo, algunos de los derechos fundamentales consagrados constitucionalmente” (art. 18 de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre).

– “Un recurso efectivo ante los tribunales nacionales competentes, que lo amparen en sus derechos fundamentales reconocidos por la constitución y por la ley”. (art. 8 de la Declaración Universal de Derechos Humanos).

– “Un recurso sencillo y rápido o cualquier otro recurso efectivo ante los jueces o tribunales competentes” (art. 25.1 de la Convención Americana de Derechos Humanos),

– “Interponer un recurso efectivo, aún cuando tal violación hubiera sido cometida por personas que actuaban en ejercicio de funciones oficiales” (art. 2.3 del Pacto Internacional de derechos Civiles y Políticos).

Esta normativa se dirige a un universo de causas sin distinción alguna y luego el art. 75 inc. 23 CN establece que corresponde al Congreso “Legislar y promover medidas de acción positiva que garanticen la igualdad real de oportunidades y de trato, y el pleno goce y ejercicio de los derechos reconocidos por esta Constitución y por los tratados vigentes sobre derechos humanos, en particular respecto de los niños, las mujeres, los ancianos y las personas con discapacidad”.

Esta transcripción parece a primera vista no guardar relación con el tema del procedimiento sencillo y breve y del recurso eficaz exigido por los tratados que se han jerarquizados. Sin embargo tienen una gran vinculación porque la norma le impone al Congreso “promover medidas de acción positiva” que garanticen el pleno ejercicio y goce de los derechos a un universo de personas entre los que se encuentran los ancianos. Entre la pluralidad de cuestiones que un anciano puede llevar a los estrados de justicia, referidos a cuestiones de salud, vivienda, etc. se encuentra el tema de la seguridad social, máxime cuando el art. 14 bis CN dispone que “El Estado otorgará los beneficios de la seguridad social, que tendrá carácter de integral e irrenunciable. En especial, la ley establecerá... Jubilaciones y pensiones móviles”.

La CSJN en el caso “Competencia N° 766.XLIX. Pedraza, Héctor Hugo c/ ANSES s/ acción de amparo” del 6/05/14 ha reconocido a los jubilados como uno de los grupos vulnerables que define nuestra constitución “que no logran obtener respuestas de los jueces cuando efectúan un reclamo en torno a su prestación previsional, de neto carácter vital y alimentario (art. 75 inc. 23)”.

Corresponde por tanto distinguir:

1) La normativa dictada que perjudica los derechos de los ancianos en materia de seguridad social, acceso a la justicia, procedimiento sencillo y recurso eficaz

1. Si bien cabe reconocer que ha existido normativa que ha paralizado procedimientos judiciales en materia de seguridad social y ha postergado el cumplimiento de sentencias mercedo en su momento objeciones de inconstitucionalidad no se incluyen en el presente análisis por haber sido su vigencia anterior a la reforma constitucional de 1994.

2. Existe una norma clara la del art. 99 inc. 3) CN que dispone la prohibición de dictar en ningún caso por parte del Poder Ejecutivo disposiciones de carácter legislativo, bajo pena de nulidad, autorizándolo solo cuando circunstancias excepcionales hicieran imposible seguir los trámites ordinarios previstos por la Constitución para la sanción de las leyes. No obstante ello y a los pocos meses de haber entrado en vigencia la reforma constitucional se dictó el **Decreto N° 2302/94** (BO 28/12/94) que dispuso la paralización de las causas contra la ANSES o el INPS por 120 (ciento veinte) días hábiles cualquiera sea la etapa en que se encuentren (en sede administrativa, judicial o en etapa de ejecución) por cobro de reajustes sean por determinación de haber inicial, movilidad de prestaciones o haber máximo limitativo. Asimismo, dispuso la suspensión del cumplimiento de sentencias pendientes de pago, el inicio de nuevos juicio o reclamos administrativos, la aplicación de todo tipo de movilidad. A esa fecha el Congreso de la Nación no estaba impedido de funcionar. Cabe recordar que la H. Cámara de Diputados de la Nación el 21/12/92 aprobó en general del proyecto de la que luego se sancionó como Ley N° 24463 y postergó el debate en particular para el 9/02/95, hecho este reconocido por el Presidente firmante del decreto quien en los considerandos del mismo afirmó: “que hasta tanto se complete el trámite parlamentario” y “que resulta inminente un pronunciamiento del Poder Legislativo respecto de las medidas llevadas a su consideración”.

El citado decreto era inconstitucional porque:

- 1) Sólo la ley reglamenta derechos (art. 14 CN).
- 2) El art. 99 inc. 3 limita la facultad del Poder Ejecutivo para dictar decretos de necesidad u urgencia y sólo puede hacerlo cuando circunstancias excepcionales hicieran imposible seguir los trámites ordinarios previstos por esta constitución para la sanción de leyes. No existían esas circunstancias y del fundamento del decreto surgía que el Congreso estaba funcionando.
- 3) Lesionaba el derecho a la jurisdicción y a peticionar a las autoridades
- 4) Lesionaba la división de poderes, hay una detracción inconstitucional a la administración de justicia porque no puede impedir que el Poder Judicial conozca en causas donde se debatían derechos individuales.
- 5) Lesionaba el derecho de propiedad.
- 6) El plazo de 120 días hábiles no era razonable, en función de la edad de los beneficiarios y de la naturaleza alimentaria del beneficio.

3. La **Ley N° 24463** (BO 30/03/95) en su art. 11.2 derogó el Decreto 2302/04 pero puso en vigencia una normativa lesiva de los derechos de la seguridad social: un instituto procesal dilatorio. Corresponde hacer algún señalamiento sobre el particular.

- a) El Art. 24 de la Ley 24463 había dispuesto:

Las normas previstas en el presente capítulo serán de aplicación inmediata a las causas en trámite. Las que estuvieren radicadas en Cámara Nacional de Apelaciones de la Seguridad Social, pendientes de sentencia, serán convertidas al procedimiento previsto en la presente ley, notificando a los recurrentes para que adecuen su presentación al nuevo procedimiento. Solicitando lo que en derecho corresponda. En todos los casos, y por única vez, la ANSES tendrá el plazo de 6 meses para contestar demanda y ofrecer prueba, contados a partir de la notificación.

La aplicación de esta norma significó en los hechos que las causas que ya estaban radicadas en la Cámara pendientes de sentencia eran retrotraídas en su estado procesal y debía comenzar nuevamente el trámite.

Dicho artículo era notoriamente inconstitucional porque:

- 1) Implicaba modificar actos válidamente cumplidos en el proceso.
- 2) Lesionaba la garantía del juez natural.
- 3) Era irrazonable el plazo de 6 (seis meses) otorgado a la ANSES.

La CSJN declaró la inconstitucionalidad de este artículo en el caso “Hussar, Otto” con fecha 10/10/96 (Fallos 319:2215 y E. D. 170-316).

b) Esta ley ha regulados institutos dilatorios e institutos limitativos de derechos.

Cabe mencionar:

1) ANSES podía articular en su defensa conforme al art. 16 de la Ley 24463 “la limitación de recursos en el Régimen de Reparto para atender el mayor gasto que se derivaría del acogimiento de las pretensiones del actor y su eventual extensión a los casos análogos”.

2) Para probar esa limitación de recurso ANSES podía ofrecer de acuerdo al art. 17 de la ley una “prueba pericial correspondiente a ser diligenciada por integrantes del cuerpo de peritos o funcionarios de la Auditoría General de la Nación, de acuerdo a la reglamentación que expida dicho organismo”.

3) Habilitaba en el art. 19 la apelación de las sentencia de Cámara mediante recurso ordinario (como instancia plena) ante la CSJN cualquiera fuere el monto del pleito y los fallos de la CSJN eran de obligatorio seguimiento por los jueces inferiores en causas análogas.

4) Prohibición a los jueces para que apliquen sanciones pecuniarias, compulsivas o conminatorias a los organismos respectivos, ni a los funcionarios competentes, salvo en caso de amparo por mora, quedando sin efecto las medidas de ese tipo que se hubieran tomado y obligaba a las autoridades administrativas a tramitar el inmediato levantamiento de esas medidas. Asimismo, la inembargabilidad de los bienes y cuentas de la ANSES o del Estado nacional.

La normativa individualizada precedentemente en 1), 2) y 4) estuvo vigente hasta su derogación por Ley 26153 (BO26/10/06). El art. 19 que habilitaba el recurso ordinario ante la CSJN fue declarado inconstitucional por este tribunal en el caso “Izcovich, Mabel c/ ANSES s/ reajustes varios” del 29/03/05 y luego derogado por Ley N° 26026 (BO 22/04/05). No obstante las derogaciones operadas debe quedar en claro que estas normas lesivas de derechos constitucionales estuvieron en vigencia más de diez años.

Las normas dilatan el proceso y el cumplimiento de las sentencias, son una inicua conversión de la seguridad social en un sistema de asistencia social que lesiona violentamente el artículo 14 bis CN en la parte donde enfáticamente ordena de modo imperativo: “El Estado otorgará los beneficios de la seguridad social que tendrá carácter de integral e irrenunciable”.

Simultáneamente, se viola el mismo artículo en la disposición que, también con mandato imperativo, obliga a la ley a establecer jubilaciones y pensiones móviles, ya que esa movilidad queda condicionada en la modalidad y en el plazo de cumplimiento por una serie de previsiones legales que a las claras burlan el deber del Estado de hacer efectivos los beneficios de la seguridad social y de dar cumplimiento a las sentencias judiciales.

La Ley N° 24463 no sólo deja sin desarrollo ese deber de legislar y promover medidas de acción positiva para la protección de los ancianos, sino que implanta dispositivos contrarios que lo conculcan, lo cual es otro agregado a la inconstitucionalidad de este régimen.

2) La normativa dictada que perjudica los derechos de los litigantes en general en cuanto acceso a la justicia, procedimiento sencillo y recurso eficaz

1. Es importante recordar que la demora en la tramitación de las causas con el consiguiente perjuicio para los litigantes no sólo obedece a normas que instrumentan procedimientos poco ágiles sino también al aumento del número de litigios que obedecieron u obedecen a distintas razones. No corresponde hacer aquí un análisis de las medidas instrumentadas, sólo destacar que en la mayoría de los casos no estaba en la intención de los actores promover una demanda, se vieron obligados a hacerlo en defensa de sus derechos constitucionales conculcados ya sea por medidas que en determinado momento entraron en vigencia o por omisiones significativas. Basta recordar el llamado “corralito financiero”, la rebaja del 13 % de los haberes de jubilados y pensionados y de trabajadores en actividad que percibían un haber superior a \$ 1000,00, la ausencia de la fijación de la movilidad jubilatoria y pensionaria en las leyes de Presupuesto durante diez años, etc. Esto motivó el inicio de un número significativo de causas que superó la capacidad operativa de los tribunales competentes, con las consiguientes demoras y perjuicios. Hasta la acción de amparo receptada en el art. 43 CN como “una acción expedita y rápida” fue perdiendo su perfil por no poder el tribunal dar respuesta dentro de los plazos estipulados en la Ley N° 16986 (BO 20/10/66).

2. Entre las normas dictadas que han omitido tener en cuenta “un procedimiento sencillo y un recurso eficaz” cabe mencionar la **Ley N° 26853** (BO 15/05/13) por la que se crearon las Cámaras Federales de Casación. Dichas Cámaras no se han instalado hasta julio/14 y que los miembros de la CSJN al suscribir la Acordada N° 23/2013 (Expediente N° 4708/13) consideraron “que la aplicación del nuevo ordenamiento se halla supeditado a la efectiva instalación y funcionamiento de los órganos jurisdiccionales llamados a asumir la competencia que les atribuye la Ley 26853” acordando “declarar que la operatividad de los recursos procesales que contempla la Ley 26853 se halla supeditada a la instalación y funcionamiento de las Cámaras Federales y Nacionales que crea”. No obstante resuelta útil analizar la conformación de las mismas. No se trata aquí de hacer un análisis de la totalidad del texto normativo, ni tampoco entrar en el debate si debe o no existir Cámara de Casación. Sólo señalar que la Ley que creo tres Cámaras con dos Salas cada una ha lesionado la tutela judicial efectiva (art. 18 CN) que significa no sólo tener acceso al órgano judicial sino que la demanda se sustancie en un tiempo razonable y que se dicte una sentencia oportuna en el tiempo, fundada y justa. Tan lesivo es no tener acceso a un tribunal como la existencia plural de instancias que demore en forma no razonable la tramitación procesal y el dictado de la sentencia.

Conforme el texto de la ley las tres Cámaras conocen en recursos de casación, inconstitucionalidad y revisión:

1) La Cámara Federal de Casación en lo Contencioso Administrativo Federal, contra las sentencias dictadas por:

- a. La Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal.
- b. Las Cámaras de Apelaciones del país en causas contencioso administrativas federal.

2) La Cámara Federal y Nacional de Casación del Trabajo y la Seguridad Social, contra las sentencias dictadas por:

- a. La Cámara Nacional de Apelaciones del Trabajo.
- b. La Cámara Federal de Apelaciones de la Seguridad Social.

3) La Cámara Federal y Nacional de Casación en lo Civil y Comercial contra las sentencias dictadas por:

- a. Las Cámaras Federales.
- b. La Cámara Nacional de Apelaciones en lo Civil y Comercial Federal
- c. La Cámara Nacional de Apelaciones en lo Civil.
- d. La Cámara Nacional de Apelaciones en lo Comercial.

La ley establece que las Cámaras funcionen divididas en dos Salas de tres miembros cada una. Asimismo, que las causas recurridas ingresen indistintamente a cada una de las Salas salvo en el caso de la Cámara Federal y Nacional de Trabajo y Seguridad Social que se distribuirán según que la materia concierna al Trabajo o a la Seguridad Social (conf. art. 2, segundo párrafo de la Ley N° 26853).

Resulta inexplicable que se pueda invocar por un lado tener como objetivo “la celeridad procesal” y paralelamente que se creen tres Cámaras con sólo dos Salas cada una. Todo indique que al redactarse el proyecto de esta ley se consignó este número al azar: dos Salas, sin hacer ningún cotejo de la cantidad de Cámaras, de Salas de las Cámaras y del número de causas en trámite. Los números también son aquí elocuentes. En efecto:

1) La Cámara Federal de Casación en lo Contencioso Administrativo Federal va a recibir teniendo **dos Salas**:

- a. Las causas de las **cinco Salas** de la Cámara Nacional en lo Contencioso Administrativo Federal.
- b. Las causas de las **quince Cámaras** Federales de Apelación del interior del país.

2) La Cámara Federal y Nacional de Casación en lo Civil y Comercial va a recibir teniendo **dos Salas**:

- a. Las causas de **tres Salas** de la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Civil y Comercial Federal
- b. Las causas de las **trece Salas** de la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Civil.
- c. Las causas de las **seis Salas** de la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Comercial.
- d. Las causas de las **quince Cámaras** Federales de Apelación del interior del país

- 3) La Cámara Federal y Nacional de Casación del Trabajo y Seguridad Social, que distribuyen sus funciones según la materia, va a recibir en una de sus Salas:
- Las causas de de las **diez Salas** de la Cámara nacional de Apelaciones del Trabajo.
 - Las causas de las **tres Salas** de la Cámara Federal de Apelaciones de la Seguridad Social.
 - Las de las Cámaras federales del Interior del país que deben incluirse atento a lo resuelto por la CSJN en el caso “Pedraza, Héctor Hugo c/ ANSES s/ reajustes varios”.

Cabe recordar que las Cámaras Federales del interior del país tiene sus sedes en las ciudades de: Bahía Blanca, Comodoro Rivadavia, Córdoba (**con dos salas**), Corrientes, General Roca, La Plata (**con tres Salas**), Mar del Plata, Mendoza (**con dos salas**), Paraná, Santa Fe (**con dos Salas**), Misiones, Resistencia, San Martín (**con dos Salas**), Salta y Tucumán.

Con relación a la Cámara Federal de la Seguridad Social corresponde decir que en virtud de lo normado por el art. 18 de la Ley N° 24463 tenía asignada competencia en grado de apelación conforme art. 15 de esa misma ley contra las sentencias dictadas por los Juzgados Nacionales en lo Contencioso Administrativo Federal (hasta que fueron reemplazados por la creación de diez Juzgados Federales de la Seguridad Social todos con asiento en Capital federal) y ante los juzgados federales con asiento en las provincias. Esto motivó una situación de colapso y el dictado de la Acordada N° 1/2014 por la citada Cámara donde la misma advierte que se encuentra “en una aguda crisis que la ponen en la imposibilidad de brindar el servicio de justicia que merece nuestra sociedad en materia de derechos alimentarios que hacen a la subsistencia misma”. El art. 18 citado fue declarado inconstitucional de oficio por la C.S.J.N. el 6/05/14 en los autos: “Competencia 766.XLIX. Pedraza, Héctor Hugo c/ ANSeS s/ acción de amparo” ya citado. La CSJN: intervino por haberse planteado una contienda negativa de competencia entre la Cámara Federal de Apelaciones de Tucumán (que sostuvo “que por tratarse de una controversia de naturaleza previsional debía ser resuelta por el fuero especializado en la materia para posibilitar al administrado un mejor servicios de justicia”) y la Cámara Federal de Apelaciones de la Seguridad Social que rechazó su competencia (“porque sólo actúa como Tribunal de Apelación en los recursos deducidos contra sentencias dictadas por los Juzgados de primera instancia con asiento en la provincia”).

La CSJN ha dejado en claro que “la competencia que el art. 18 de la Ley N° 24463 atribuye a la Cámara Federal de la Seguridad Social en materia de apelación respecto de las sentencias dictadas por los Juzgados Federales provinciales en los términos del art. 15 de la ley citada “no resulta un medio adecuado, ni idóneo, ni necesario, ni proporcional en relación con los derechos, intereses y valores que el estado está llamado a proteger en la materia bajo examen”. Asimismo, dispuso

que la Cámara Federal de la Seguridad Social dejará de intervenir en grado de apelación contra sentencias dictadas por los jueces federales con asiento en las provincias, que con el alcance establecido en el considerando 18, serán de competencia de las Cámaras federales que sean tribunal de alzada en causas que no sean de naturaleza penal, de los juzgados de distritos competentes.

En virtud de lo expuesto se advierte que no hay ninguna relación entre la cantidad de Salas de las Cámaras de Apelación que van a elevar las causas a la Cámara de Casación con el número de Salas de ésta para resolverlas. Se trata de un angosto cuello de botella que da lugar a largas esperas con grave lesión a los derechos de los litigantes. A septiembre/2013 la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Civil tenía 2023 expedientes para resolver (dato proporcionado por dicha Cámara) y en la Cámara Federal de Apelaciones de la Seguridad Social estaban en vía de acumularse 338 417 expedientes, dato éste difundido por la propia CSJN. (“La Nación”, 7/05/14) que motivó el dictado del fallo en “Pedraza”. La preocupación de la CSJN por el tema de la acumulación de causas y demora en la tramitación de las mismas la llevó a dictar la Acordada N° 14/2014.

Queda claramente demostrado que la creación de las Cámaras de Casación expuesto precedentemente alarga innecesariamente los juicios: creando una instancia más. Cuatro instancias para las causas en lo contencioso administrativo federal, las federales en lo civil y comercial, las civiles, las comerciales y las laborales. Y cinco instancias para las causas de seguridad social porque hay exigencia de reclamo administrativo previo (conf. art. 15 Ley N° 24463).

3) Otro tema preocupante es el contenido de los párrafos 2° y 3° del art. 7 de la Ley N° 26853 que establece:

En los casos en que resulte necesario, se podrán establecer procedimientos abreviados para designación de los jueces a los efectos de otorgar mayor celeridad al trámite de las causas. Hasta tanto las Cámaras de Casación creadas por el art. 1° de la presente ley sean compuestas conforme al presente artículo, se integrarán por jueces subrogantes o conjuces para iniciar su funcionamiento.

Resulta claro que se establece una nueva forma de designación de jueces violando la clara normativa de los arts. 114 y 99 inc. 4 de la CN. Es tan burda la redacción de esta norma que ni siquiera surge de su texto cuales serían esos procedimientos abreviados para designar ni que órgano estaría facultado para hacerlo. Esto no significa sostener que si se hubiera indicado en la ley el procedimiento para seleccionarlos quedaba purgada la inconstitucionalidad porque es inconstitucional todo procedimiento que contradiga las normas de la CN ya citadas. El artículo cuestionado daría lugar a dos status de jueces: los que fueron designados conforme a la CN y los que lo fueron por procedimiento abreviado. Realmente un dislate. Igualmente, lo es recurrir a jueces subrogantes o conjuces, ya que éste es un procedimiento autorizado en casos en que el tribunal no está regularmente constituido y se aplica a supuestos de excepción tales como la vacancia u otros impedimentos de los jueces. La suspensión de la aplicación de los párrafos 2° y 3° del art. 7 de la Ley N° 26853 fue solicitado en los autos “Expediente N° 22568/13: Fargosi, Alejandro Eduardo c/ Estado Nacional–Poder Ejecutivo Nacional–Ley N° 26853 s/ proceso de conocimiento”, con radicación en el Juzgado Nacional en lo Contencioso Administrativo Federal N° 6 (Secretaría N° 2) quien hizo lugar a la medida cautelar pedida —innovativa— y en consecuencia suspendió la aplicación de lo dispuesto por el art. 7 párrafos 2° y 3° de la Ley N° 26853 y cualquier acto de aplicación vinculado de manera directa con la norma citada, hasta tanto se dicte sentencia definitiva. Dicho expediente se encuentra en trámite.

IV. El análisis en perspectiva. La agenda pendiente

1) Se torna muy ambicioso pretender un análisis en perspectiva través de estas breves consideraciones. Solamente explicitar algunas ideas que parten de la afirmación de no considerar necesaria una inminente o próxima reforma constitucional.

a. Desde 1983 la República Argentina ha reiniciado un proceso de democratización que tuvo un hito con la reforma constitucional de 1994. En forma paralela este proceso debe ser acompañado por un gran ejercicio de reflexión sobre temas trascendentales. El tema de la globalización, la integración regional y los procesos de internalización de la tutela de derechos humanos cobran inusitada importancia. Asimismo, la recomposición interna de la **sociedad argentina** que es cada vez más participativa, que exteriorizó claramente sus reclamos, que pretende se ejerzan controles más firmes hacia los órganos de poder y los funcionarios, que exige rendición de cuentas y poder determinar las responsabilidades de quienes ejercen el poder político, que aspira a reconstruir la identidad de una Nación más integradora, más justa y más solidaria y que desea se preserven los roles e investiduras representativas de una autoridad democrática. Todas estas cuestiones deben estar presentes en una agenda futura. Asimismo, debe visualizarse como muy importante la función de los órganos receptados por la reforma constitucional: la Auditoría General de la Nación (organismo con “autonomía funcional”), el Defensor del Pueblo (órgano “independiente”) y el Ministerio Público (“órgano independiente con autonomía funcional y autarquía financiera”). Si bien son organismos del Estado sus rasgos de autonomía e independencia los hace no subordinados al Poder Legislativo, Ejecutivo o Judicial.

b. La descripción efectuada precedentemente con relación a algunos de los institutos constitucionales —también podría extenderse a otros que no se han abordado— muestra un camino con muchas sinuosidades fácilmente comprobables. Si se enfoca el accionar del Congreso de la Nación advertimos que hay leyes que aún no se han sancionado, hay leyes sancionadas fuera de los plazos fijados por el texto constitucional, hay leyes que han incorporado contenidos que contrarían a la CN, hay una prioritaria consideración y tratamiento de los proyectos remitidos por el Poder Ejecutivo, hay sesiones en el recinto de cada una de las Cámaras que no se convocan o que habiéndose convocado se levantan., hay reuniones de Comisión que no se llevan a cabo o se postergan, hay pérdida de contenido de la función legislativa. Se advierten deficiencias en la redacción de las leyes. Cabe señalar para dar un ejemplo cercano en el tiempo la Ley 26.790 (BO 4/12/12) que creó el recurso extraordinario por salto de instancia incorporando al CPCCN los artículos 257 bis y 257 ter. En el primero de ellos cuando conceptualiza la expresión “gravedad institucional” refiere a “los principios y garantías consagrados por la Constitución Nacional y los tratados internacionales por ella incorporados”. La Constitución Nacional no incorporó ningún tratado internacional. En el art. 75 inc. 22 CN queda claro que en las condiciones de su vigencia, tienen jerarquía constitucional los once instrumentos internacionales de Derechos Humanos que enumera. En el segundo artículo incorporado fija el plazo de diez días para interponer el recurso y de cinco días para contestar el traslado, lesionando la igualdad de las partes en el proceso.

Es cierto que en el mundo el rol de los Congresos o Parlamentos ya no aparece como tiempo atrás ligado al debate de formación y sanción de las leyes. En ellos se debe analizar

y definir las grandes líneas de conducción, los cursos de acción gubernamental en las áreas política, económica, financiera, social etc. En su seno deben debatirse los grandes problemas nacionales y hacer los señalamientos respectivos. En nuestro país tampoco el Congreso ha asumido ese rol. Existe un cúmulo a atribuciones que se encuentran fundamentalmente en el art. 75 y en algunos otros de la CN que debe ejercer sin esperar que otro órgano, por ejemplo, el Poder Ejecutivo le marque sus tiempos o sugiera temarios. El debate es de la esencia de la función legislativa. El Congreso debe recuperar protagonismo y no quedar opacado frente a otros órganos.

c. Al observar el tramo recorrido desde la vigencia de la reforma constitucional hasta el presente no parece exagerado decir que el Poder Ejecutivo en su intención “de hacer” muchas veces se ha excedido al ejercer sus funciones o efectuando convocatorias meramente formales a otros órganos. Así, por ejemplo se ha interpretado el art. 99 inc. 3 CN de una manera distorsionada. Su texto tiene una formulación clara y admite una única interpretación. En materia de dictado de DNU el Presidente de la Nación tiene una atribución de ejercicio excepcional y toda excepción es de interpretación restringida. Conforme al texto constitucional el DNU es el resultado de un acto complejo en el marco de una relación inter-órganos. No basta que en un DNU se diga que la medida se toma “en acuerdo general de ministros” cuando ese acuerdo no se realizó y sólo consta la firma del ministro. Toda norma constitucional es suprema. Hasta un punto o una coma colocados en el texto pueden ser significativos. Tampoco deben subestimarse las normas que fijan procedimientos porque su cumplimiento hace a la seguridad jurídica.

d. Cuando se menciona al Poder Judicial surge inevitablemente un reclamo que prioriza la mejora de la infraestructura edilicia, de la tecnología, así como la creación y funcionamiento de nuevos juzgados —sobre todo en los que por la índole de las causas se encuentran en situación de colapso— y la modificación de contenidos procesales con la finalidad que la tramitación de las causas tenga una duración razonable y las sentencias se dicten en tiempo oportuno. Sin marginar esta cuestión que es muy importante, el punto central a resguardar es que los jueces accedan al cargo y que se mantengan en él cumpliendo el requisito de “idoneidad”. El art. 16 de la CN establece la idoneidad como única condición que deben contar todos los habitantes para ser admisibles en los empleos. La reforma constitucional de 1994 estableció este mismo requisito en el art. 99 inc. 4) para el nombramiento de los jueces de tribunales inferiores. El juez conservará ese cargo mientras tenga “buena conducta” (art. 110 CN) y si esa conducta deja de ser “buena” quedará sometido si es un miembro de la CSJN al mecanismo del juicio político (arts. 53, 59 y 60 CN) y si es un los magistrado inferior de la Nación (léase Federal de todo el país y Nacional de Capital Federal) al procedimiento previsto en los arts. 114 inc. 5 y 115 CN. El cumplimiento de estos requisitos no sólo obra como una garantía para los magistrados sino también para los justiciables a quienes interesa de manera especial que sus causas sean resueltas por un juez idóneo y probo. La defensa de la independencia del Poder Judicial no debe corresponder sólo a los jueces o las Asociaciones de Magistrados. Debe ser una tarea extendida que compromete a toda la sociedad con el fin que se vean liberados de interferencias provenientes de otros poderes del Estado y/o de sectores mismos de la sociedad.

e. Los partidos políticos son órganos de la democracia participativa y sujetos auxiliares del poder. El art. 38 CN los ha conceptualizado como “instituciones fundamentales del sistema democrático”. Esta norma puso especial acento en “la capacitación de los dirigentes” a la que el Estado contribuye y al deber de “dar publicidad del origen y destino de sus fondos y patrimonios”. La capacitación es hacer a una persona apta para un determinado desempeño. Es una exigencia fundamental. Si un partido político aspira “a gobernar” o “a controlar” si es oposición debe contar con candidatos que estén capacitados. Basta con observar el área de competencias de cada Ministerio así como la diversidad de temas que aborda el Congreso de la Nación y el Poder Ejecutivo para concluir que se torna necesario contar con un número considerable de personas que estén capacitadas. Es probable que los partidos políticos hagan reuniones de esclarecimiento o alguna jornada o mesa redonda sobre un tema puntual pero no llega al conocimiento público que exista en los partidos institutos o academias de capacitación. Esta exigencia cobra importancia porque implica dar un mensaje a la sociedad: para cumplir una función de naturaleza política hay que estar capacitado. El hiperpersonalismo, las hegemonías, el amiguismo y el clientelismo han perjudicado a los partidos, que deben recuperar la presencia y la gravitación social que han perdido. La exigencia de que el partido dé a publicidad el origen de sus fondos y patrimonio también constituye una garantía porque despeja dudas y contribuye a la transparencia.

f. Al cumplirse el vigésimo aniversario de la reforma constitucional de 1994 se reiteran muchas objeciones y se reproducen muchos argumentos críticos que ya fueron expuestos con motivo del décimo aniversario. Se observa que se mantienen conductas infractoras, procedimientos reñidos con los específicamente normados, interpretación muy laxa de las excepciones que de tanto reiterarse se toman como si fueran reglas generales a cumplir, que hay ausencia o ineficacia de los controles, que se desdibuja u opaca la labor de los organismos de control y —por ende— se esfuma la responsabilidad. Ante este panorama cabe preguntarse cual es el camino a seguir para instrumentar un cambio. Simplemente hay que revertir conductas, revitalizar roles, modificar procedimientos no ajustados a la normativa vigente, transparentar procesos e intensificar el hábito de rendir cuentas, acentuar el valor de la legalidad acrecentando el conocimiento, la difusión de las normas y la idea de su cumplimiento dirigido a todos los sectores de la sociedad.. ¿Cuál es la agenda para el futuro? La agenda surge del propio texto constitucional vigente. Es de desear que cuando se celebren los treinta años de vigencia muchas de las cuestiones planteadas se hayan superado y se ahonde por parte de las autoridades, de los partidos políticos y de la sociedad el respeto al texto constitucional y su efectivo cumplimiento.

