

CRITERIO

27 DE
OCTUBRE
DE 1994

AÑO LXVII

Nº 2143

\$ 5.-

EL LÍDER Y EL SISTEMA

MARÍA JOSEFINA LLACH

ADORAR
LA PEQUEÑEZ DE DIOS,
ADORAR
SU COMPAÑERISMO

ALFREDO H. ALTAMIRA

LA EDUCACIÓN DE
LOS HIJOS EN LA FAMILIA

DELIA FERREIRA RUBIO
MATTEO GORETTI

¿DONDE ESTÁ EL
ARTÍCULO 68 BIS?

¿DÓNDE ESTÁ EL ARTÍCULO 68 BIS?

Delia Ferreira Rubio*
Matteo Goretti**
Buenos Aires

No todos los días se descubre que ha desaparecido un artículo del texto constitucional. Esto fue lo que nos pasó el 29 de agosto, mientras elaborábamos un cuadro comparativo entre la Constitución de 1853, el Pacto de Olivos, los despachos aprobados por la Convención y el nuevo texto ordenado. Nuestro cuadro presentaba un espacio vacío: era el que hubiera correspondido al artículo 68 bis. El diario *La Nación* aceptó publicar nuestro hallazgo el día 1º de septiembre, lo que generó un amplio debate en los medios.

Estas líneas apuntan a brindar un marco para el debate que se está produciendo y proponer una solución que permita recuperar el artículo "perdido" para la Constitución.

Crónica de un artículo perdido

El Pacto de Olivos, firmado por el presidente Menem y el Dr. Alfonsín, incluyó una serie de garantías para evitar que una mayoría circunstancial pudiera imponer, por sí, cambios institucionales de importancia. Así, el punto L del Núcleo de Coincidencias Básicas (art.2 de la Ley 24.309) dispuso expresamente agregar al artículo 68 de la Constitución Nacional lo siguiente: "*Los proyectos de leyes que modifiquen el régimen electoral y de partidos políticos actualmente vigente deberán ser aprobados por mayoría absoluta del total de los miembros de cada una de las Cámaras*".

Una vez reunida en Santa Fe, la Convención Constituyente, en su sesión del 1º de agosto, aprobó el correspondiente Despacho de Comisión que dispone: "*Incorpórase a continuación del artículo 68 de la Constitución Nacional el siguiente texto: Artículo 68 bis: Los proyectos de ley que modifiquen el régimen electoral y de partidos políticos deberán ser aprobados por mayoría absoluta del*

total de los miembros de las Cámaras".

Después del 1º de agosto se pierde el rastro del que iba a ser el artículo 68 bis. La Comisión Redactora fue la encargada de acomodar y reenumerar todos los artículos que habían sido modificados e incorporados al nuevo texto constitucional. Sin embargo, no tenía entre sus facultades la de desechar artículos aprobados por el pleno de la Convención. Más tarde, el 22 de agosto, la Convención votó y sancionó el texto ordenado que le propuso la Comisión Redactora. Pero en ese texto ya no estaba el artículo 68 bis.

¡Busquen el artículo!

Nadie sabe dónde está el artículo 68 bis, ni a quién pudo haberse "perdido". Pero es importante "encontrarlo" por varias razones. En primer lugar, la desaparición ensombrece el proceso de reforma de la Constitución que acaba de concluir, porque significa la no incorporación de un artículo votado por los convencionales. En segundo lugar, porque no se trata de cualquier regla, sino nada menos que de la Constitución.

Por otra parte, la presencia o la pérdida del artículo tiene importantes consecuencias, porque afecta a una pieza clave de la organización institucional del país: el sistema electoral que, como recuerda Vera Villalobos, es fundamental para el éxito del sistema republicano en países como los nuestros. Modificar las normas electorales y de partidos políticos sin este artículo sería muy fácil para el partido de gobierno: necesitaría 65 votos en la Cámara de Diputados y 13 votos en la de Senadores. Si, en cambio, el artículo estuviera presente, el mínimo de votos necesarios para aprobar esas modificaciones sería: 129 votos en la Cámara Baja y

* Centro de Estudios para Políticas Públicas Aplicadas - CEPPA

** CEPPA e Instituto Torcuato Di Tella.

25 en el Senado. Es decir, con la actual composición de las Cámaras del Congreso, la vigencia de este artículo perdido impediría al partido de gobierno imponer por sí solo una reforma al sistema electoral. Por lo tanto, la ausencia del 68 bis, posibilitaría al oficialismo introducir con sólo sus votos propios, por ejemplo, la ley de lemas.

En este sentido discrepamos con Natalio Botana que afirma "que este artículo no esté en la Constitución no es grave... En caso de que hubiese un proyecto de reforma electoral me parece muy difícil que lo votase la mayoría de un solo partido" (*La Nación*, 2-9-94, pág. 18). Sin embargo, en algunas provincias el partido justicialista logró imponer por sí solo la ley de lemas y otras reformas electorales, que están vigentes.

Además, el artículo 68 bis debe considerarse norma constitucionalmente obligatoria porque, de lo contrario, caería toda la reforma relacionada con el Núcleo de Coincidencias Básicas, incluida la reelección. Esto es así porque el artículo 5 de la ley 24.309 (cláusula cerrojo) dispuso que "...los temas indicados en el artículo 2º de esta ley de declaración deberán ser votados conjuntamente, entendiéndose que la votación afirmativa importará la incorporación constitucional de la totalidad de los mismos, en tanto que la negativa importará el rechazo en su conjunto de dichas normas y la subsistencia de los textos constitucionales vigentes". En consecuencia, o todos los artículos del Núcleo de Coincidencias Básicas integran el texto de la Constitución reformada, o ninguno ha sido incorporado.

Todas estas razones justifican un esfuerzo de la clase política para recuperar el artículo. ¿No se buscaría una solución si el artículo perdido fuera el de la reelección del Presidente? Queda claro, entonces, que tenemos un serio problema que debe ser resuelto.

Un artículo "extra-vagante" y otras soluciones

La Convención Constituyente, y su Comisión Redactora, nada pueden hacer al respecto porque ya no existen. Si se quisiera que la Convención solucionara su propia omisión, habría que proceder a convocarla por una ley del Congreso, aclarando que no es una nueva convención reformadora, sino la misma Convención rediviva. La solución presenta algunos inconvenientes técnicos y, desde el punto de vista político, cabe preguntarse qué opinaría la ciudadanía ante semejante convocatoria.

La ley que resucitara a la convención debería

establecer una serie de resguardos para evitar cualquier manipulación. La Convención debería reunirse un solo día y al solo efecto de incorporar el artículo omitido. Sería conveniente que se sesionara en el Congreso de la Nación para evitar los gastos de reinstalar por un día la infraestructura ya desmantelada en el Paraninfo de la Universidad de Santa Fe.

Otra de las soluciones que presumiblemente se planteará es la de publicar una Fe de Erratas. Sin embargo, es necesario destacar que no tratándose de un error en la publicación, la fe de erratas resulta improcedente. En efecto, no es un error de impresión ya que, si así fuera, el dictamen con el texto ordenado preparado por la Comisión Redactora tendría incorporado el artículo y, en consecuencia, el número total de artículos sería 130 y no 129. Por otra parte, el texto ordenado fue votado por "unanimidad y aclamación" según informó la prensa, el día 22 de agosto. No se trata sólo de que los convencionales juraron el texto sin el artículo. Lo relevante, desde el punto de vista jurídico, es que sancionaron ese texto ordenado, lo aprobaron formalmente. Si simplemente se trató de un error material, los convencionales lo convalidaron al votar el texto ordenado.

Hay quienes propondrán, seguramente, que una ley del Congreso solucione el problema, estableciendo una norma similar a la del artículo 68 bis. Esta solución tiene dos inconvenientes. En primer lugar, le quitaría a la norma el rango constitucional y la transformaría en una simple norma con rango de ley. Ello es así porque el Congreso no tiene facultades constituyentes. Si se argumentara que por esta única vez el Congreso puede dictar una norma con rango constitucional, se abriría el camino para que el Congreso modificara la Constitución a su antojo. Esta salida es jurídicamente incorrecta y políticamente muy riesgosa para las instituciones del país. En segundo lugar, la ley podría ser modificada como cualquier otra ley, sin requisito de mayorías especiales que sólo la Constitución puede establecer. De tal modo que, en el futuro, la norma que se pretendió rescatar podría ser modificada o derogada sin inconveniente.

Una interpretación jurídica ortodoxa sostiene con acierto que ya no se puede hacer nada. El texto constitucional vigente es el texto ordenado que sancionó la Convención el 22 de agosto y el artículo 68 bis está definitivamente perdido.

Hay otra interpretación jurídica posible que permitiría la vigencia constitucional del desaparecido artículo. Pensamos que el artículo 68 bis podría considerarse una "*norma constitucional extra-vagante*" que integra el texto constitucional aunque haya quedado fuera del texto ordenado, tal como

lo adelantáramos en *La Nación* (2-9-94, pág. 18).

En el derecho canónico medieval se llamó "extra-vagantes" a algunas normas que "vagaban fuera" de las colecciones o recopilaciones. A partir del siglo V, aparecen las recopilaciones o colecciones de normas canónicas, con el objetivo de aclarar cuáles eran las normas vigentes y reunir las en un cuerpo ordenado. Algunas normas, por error, no fueron incluidas en estos libros. Se las conoce como *Extravagantes* y comprendían dos series, las *Extravagantes de Juan XXII* y las *Extravagantes comunes* (de varios Papas hasta Sixto IV). Eran consideradas normas vigentes del derecho canónico, aunque no

estuvieran recopiladas en los textos oficiales. Admitimos que ésta es una interpretación heterodoxa. Pero no se trata de violentar la voluntad de la Convención, ya que el artículo 68 bis fue votado y aprobado por los constituyentes.

De aceptarse esta interpretación y para desecher cualquier duda sobre la obligatoriedad del artículo 68 bis, correspondería ordenar su inmediata publicación en el Boletín Oficial. El artículo no puede ser intercalado en el texto ordenado, sino que debe ser agregado a continuación de las cláusulas transitorias en toda edición de la Constitución Nacional. Toda una rareza. ☺

1°-9-94

Se perdió un artículo de la Constitución

68 bis: el punto fue votado en el Congreso y por los convencionales que el 1° del actual aprobaron el núcleo de coincidencias básicas, en Santa Fe, pero no figura en el texto de la Carta Magna.

Un artículo que exigía mayorías especiales para aprobar en el Congreso proyectos de leyes modificatorias del régimen electoral y de los partidos políticos fue omitido en el texto de la nueva Constitución.

Tal ausencia resulta particularmente incomprensible por cuanto la inclusión de ese artículo fue aprobada por los convencionales reformadores en la sesión del 1° de agosto último, en Santa Fe, cuando se votó

por sí o por no, sin discusión alguna, el núcleo de coincidencias básicas del pacto de Olivos.

Se trata del artículo 68 bis, cuya primera aparición pública se produjo en el Congreso, cuando se aprobó la declaración de la necesidad de la reforma. Entonces, el texto decía: "Los proyectos de leyes que modifiquen el régimen electoral y de partidos políticos actualmente vigente deberán ser aprobados por mayoría absoluta del total de los miembros de cada una de las cámaras".

Ese párrafo sufrió una pequeña modificación al ser aprobado en la Convención. Ya no hablaba de "cada una de las cámaras", sino de "las cámaras" en su conjunto.

La diferencia, sutil por cierto, indica que en el segundo de los casos tendrá menos problemas para sacar

la ley el partido que cuente con mayoría de representantes en alguno de los dos recintos.

Error o picardía

Pero lo cierto es que la fórmula no figura en el nuevo texto constitucional en ninguna de sus dos versiones anteriores. Algunos dicen que fue un error, otros presumen que pudo haber cierta picardía tendiente a hacer desaparecer una exigencia que podría trabar el tratamiento de leyes como, por ejemplo, la de lemas.

"Lo importante aquí es determinar cuál será su validez jurídica, si se tiene en cuenta que el Ministerio del Interior acaba de anunciar que próximamente serán remitidas al Congreso varias iniciativas referidas a la modificación del régimen electoral y de los partidos políticos", señalan Delia Ferreira Rubio y Matteo Goretti, del Centro de Estudios Para Políticas Públicas Aplicadas (Ceppa) y del Instituto Di Tella, respectivamente.

Luego de comprobar la falta del artículo 68 bis, ambos especialistas afirman que, de habérselo incluido en la Constitución (que seguramente hubiera llevado otro número, por cuanto el nuevo texto fue finalmente reenumerado), hubiera influido directamente en la facilidad con que una mayoría circunstancial de legisladores podría imponer una reforma electoral.

Con él hubieran sido necesarios 129 votos afirmativos en Diputados y 25 en Senadores -tomando en cuenta cada una de las cámaras- para sacar una ley en esa materia. Sin él, bastará con 65 diputados y 13 senadores para sancionarla.

Respecto de los posibles efectos jurídicos del caso, el constitucionalista Gregorio Badeni aseguró a LA NACION que ya no hay nada que hacer. "Acá -dijo- hay un texto ordenado que fue aprobado y jurado, con lo cual cualquier acto anterior fue dejado sin efecto."

Graciela Guadalupe

Olvido reformador

Ley 24.309

■ Art. 2: Núcleo Coincidencias Básicas

■ Establecimiento de mayorías especiales para la sanción de leyes que modifiquen el régimen electoral y de partidos políticos.

■ Los proyectos de leyes que modifiquen el régimen electoral y de partidos políticos actualmente vigente deberán ser aprobados por mayoría absoluta del total de los miembros de cada una de las Cámaras. (Por agregado del artículo 68 de la Constitución Nacional)

Despachos aprobados por el plenario de la Convención

- Incorporarse a continuación del artículo 68 de la Constitución Nacional el siguiente texto:
Artículo 68 bis: Los proyectos de ley que modifiquen el régimen electoral y de partidos políticos deberán ser aprobados por mayoría absoluta del total de los miembros de las Cámaras.
- La Constitución sobre la que juraron las máximas autoridades nacionales no incluye este agregado.

Nace la idea



La aprueban

La omiten



Ex convencionales quieren recuperar el 68 bis por ley

Hecho consumado: la dirigencia política sugiere respetar el artículo constitucional perdido; los juristas opinan que el mandato de la Convención venció y nada puede hacerse.

Ex convencionales nacionales se pronunciaron ayer en favor de respetar el artículo 68 bis, omitido al ordenarse el texto definitivo de la nueva Carta Magna, mientras que los constitucionalistas consultados coinciden en que ya nada puede hacerse para incorporar la norma en la ley fundamental, porque venció el mandato de la Convención Reformadora que sesionó en Santa Fe.

A los pareceres de Eduardo Duhalde y de Aníbal Ibarra se sumaron los de otros dos ex convencionales, a la vez legisladores nacionales. El diputado Alberto Natale (demócrata progresista por Santa Fe) y el senador Antonio Romero Feris (autonomista correntino) sugirieron que el artículo 68 bis debería ser restituido a través de una ley declarativa del Congreso.

La norma en cuestión fijaba que las sanciones o modificaciones del régimen electoral debían ser aprobadas en el Parlamento por una mayoría especial, la absoluta, en lugar de la simple.

Al justificar la propuesta de recuperar el artículo por ley, Natale indicó que el 68 bis "fue sancionado y la Convención se olvidó de incluirlo en el texto ordenado, que es un acto administrativo", al tiempo que recordó que la Asamblea ha cesado, no tiene mandato y, por eso, debería actuar el Congreso.

"En Santa Fe renumeramos los artículos -expresó a su vez Romero Feris-, de manera que una buena solución a ese olvido o pérdida de nada menos que un artículo de la nueva Constitución será ésta: una ley del Congreso Nacional."

Durante la mañana, antes de dialogar con el ministro del Interior, Carlos Ruckauf, por el anteproyecto oficial del nuevo Código Nacional Electoral, hubo una charla informal acerca del tema planteado ayer por LA NACION.

"Lo hablamos con Augusto Alasino (PJ) y con Antonio Hernández (UCR), entre otros, y pensamos que esa podría ser la mejor salida", dijo Natale.

Juristas: no hay solución

En la otra vereda de las opiniones, los especialistas dan como un hecho consumado la omisión respecto del desatendido artículo:

Gregorio Badeni (constitucionalista): "Creo que en virtud del dinamismo del sistema electoral es bueno que no se haya aprobado un artículo en ese sentido, porque si hoy una mayoría no especial puede incluir cambios en el sistema electoral -es decir, una mayoría no calificada-, mañana una mayoría igual podría volver a cambiarlo y superar cualquier eventual error o tendencia política que se hubiera querido hacer valer".

Néstor Sagüés (constitucionalista): "Ya no se puede hacer nada con este artículo. La Convención aprobó el texto reenumerado y compatibilizado tal cual se lo exigió la ley de necesidad de la reforma. Toda corrección al texto aprobado solamente podía hacerla el poder constituyente, que ha muerto."

"El olvido del artículo es importante formal y legalmente por haber estado incluido en el núcleo de coincidencias básicas del pacto de Olivos, pero también políticamente, porque su objetivo era impedir que esas leyes pudieran sancionarse por la voluntad de un solo partido."

Natalio Botana (político): "Que este artículo no esté en la Constitución no es grave. Es un artículo que simplemente califica una votación. En caso de que hubiese un proyecto de reforma electoral me parece muy difícil que lo votase la mayoría de un solo partido. Es numéricamente posible que esto suceda, pero es políticamente inconveniente."

"Creo que la omisión del 68 bis pudo haber sido producto del error, pero además creo que es consecuencia del desorden que caracterizó el proceso reformista".

Della Ferreira Rubio (Centro de Estudios para Políticas Públicas Aplicadas) y Matteo Goretti (Instituto Di Tella): "La norma ya no puede ser incluida en el texto ordenado de la Constitución, porque la Convención feneció. Por lo tanto corresponde considerar al artículo 68 bis como una 'norma constitucional extravagante'."

"En el derecho canónico medioeval se llamó 'extravagantes' a algunas normas que 'vagaban fuera' de las colecciones o recopilaciones de normas. Para desechar cualquier duda sobre la obligatoriedad del artículo 68 bis, corresponde ordenar su inmediata publicación en el Boletín Oficial."

Francisco de Durañona y Vedía (diputado por la Ucedé, constitucionalista): "Es evidente que la comisión redactora se olvidó de incluir el 68 bis al ordenar los artículos. Por lo tanto, como no fue votado por la Asamblea en el momento en el que se aprobó el texto ordenado, no es un artículo incorporado. Simplemente, no está."

"Además, no era un artículo importante; era, más bien, inconveniente. No me parece correcto que se establezcan mayorías especiales para cualquier tema, porque desfigura la naturaleza del sistema democrático en el que la mayoría determina la voluntad política. Este hábito de incluir mayorías especiales destruye la voluntad mayoritaria en una democracia. En cambio, estoy de acuerdo con que se exija una mayoría especial para, por ejemplo, un hecho tan importante como la declaración de la necesidad de la reforma constitucional."

"Como una reflexión final, aquí vale la cita del médico y poeta español Vital Aza: «Las cartas que se pierden, es porque se deben perder»."

**Graciela Guadalupe
Jorge Rodríguez Duval**

El mal de Chagas

Señor Director:

"Agradezco la publicación que sobre el mal de Chagas realizó LA NACION el 24 de agosto último (sección Salud).

"Motiva la presente informarle los nombres de los integrantes que atendemos esta enfermedad en el Hospital Eva Perón, de San Martín; los doctores Ricardo Algranati (actual director del hospital), Rodolfo Viotti, Carlos Vigliano (ad-honorem), Bruino Lococo (ad-honorem), Adriana Villarosa y Basilio Ruiz Vera (ad-honorem).

"Por último, quisiera ofrecerle una breve reflexión que escribió Carlos Chagas en la década del diez: «Hay un designio nefasto en el estudio de la tripanosomiasis. Cada trabajo, cada estudio, apunta un dedo hacia una población mal nutrida, hacia un problema económico y social que a los gobernantes les produce tremenda desazón, pues es testimonio de incapacidad para resolver un problema tremendo. Es un problema de vinchucas que invaden y viven en habitaciones sucias, con habitantes ignorantes, mal alimentados, pobres y envilecidos, sin esperanza y sin horizonte social. Hable de esta enfermedad y tendrá gobiernos en contra»."

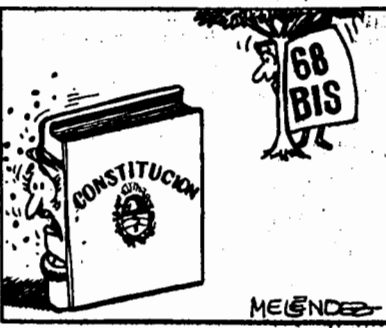
Dr. H. Alejandro Armenti
Sección Chagas
Servicio de Cardiología
Hospital Eva Perón,
San Martín

El artículo perdido

Señor Director:

"Efectivamente, «se perdió un artículo de la Constitución», el 68 bis, tal como lo señaló LA NACION en su edición del 1º del corriente. Queremos expresarle nuestro agradecimiento a LA NACION por haber tenido la valentía de publicar el resultado de nuestra investigación, que refleja un hecho inédito en la historia constitucional argentina, la desaparición de un artículo votado por la Convención Constituyente. El artículo «perdido» es el que establece la exigencia de mayorías especiales, en el Congreso, para aprobar leyes relacionadas con el sistema electoral y el régimen de los partidos políticos. Estas mayorías especiales significan que en la actual conformación política de las Cámaras no bastaría con el voto del oficialismo para reformar el sistema electoral o la ley de partidos.

"Decimos valentía porque la difusión que ustedes hicieron de nuestro estudio, a través de la nota de tapa firmada por Graciela Guadalupe, podría llegar a generar reacciones de disgusto. Disgusto del gobierno, porque este descubrimiento podría dificultar el trámite legislativo de las reformas al sistema electoral que anunció el mes pasado el



ministro del Interior de la Nación. Alertados los legisladores de la oposición de este «error u omisión», suponemos que ahora será más difícil para el gobierno lograr la sanción en el Congreso de un proyecto que introduzca, por ejemplo, la ley de lemas, tan cara a los intereses del partido oficial. Disgusto también de la oposición, porque esta garantía, incluida en el llamado Pacto de Olivos y votada luego por la Convención Constituyente, ha desaparecido.

"Señor Director, no todo está perdido (salvo, por ahora, el artículo 68 bis). Si hay voluntad de «encontrar» al perdido 68 bis, afirmamos que existe una posibilidad para hacer que este artículo sea obligatorio a nivel constitucional, tal como surge de nuestra investigación."

Della Ferreira Rubio
Centro de Estudios para
Políticas Públicas
Aplicadas - CEPPA
Matteo Goretti
CEPPA e Inst. Di Tella
Maipú 742, Capital

Oír el teatro

Señor Director:

"Hace pocas semanas en un teatro de Londres no pude conseguir ubicación en la primera o segunda fila -las únicas desde las cuales puedo oír claramente lo que dicen los actores- y en la boletería me sugirieron que usara el servicio que el teatro ofrece a los espectadores duros de oído. Se trata de un aparato del tamaño y forma de una pequeña radio portátil con audífonos para ambas orejas y regulador de volumen, que recibe las ondas enviadas desde la escena por un sistema de transmisión inalámbrico. El resultado fue excelente: sentado en la mitad del teatro oí la obra aún mejor que si hubiera estado en primera fila.

"Al examinar la Guía de Teatros de Londres (London Theatre Guide) noté que 25 sobre los 41 teatros listados en ella tienen instalados sistemas de amplificación de sonido (infra-red or loop sound systems) para los audiodeficientes. Esta es la gran solución para los amantes del teatro que no poseen buena audición, por cuanto los audífonos que se usan para remediar la sordera tienen corto alcance y no son útiles en el teatro, donde amplifican bien los ruidos circundantes pero captan

confusamente lo nario.

"Buenos Aires dad teatral muy i rosas salas y obra generos. La afluencia enorme. Sin embargo quedan prados de esta ca cultural. Lamentan esta marginación

Jor
Rav
Oli

Sombrio pa

Señor Director:

"Causa estuport campañas oficiales nantes causas ju que tienen como la violencia de l portivos, las detencional candidato talino señor M cuando en un se dad expresó, a acerca de la posición del Club simpatizante), c pacitado para t ocupar cualquier «barrabrava».

"Sin perjuicio judiciales que t conllevan, som que les esperar la Reina del Pl rio concretara :

Hospital /

Señor Directo

"En la tar agosto llev Hospital Alen didos sin dila estudios cor dico cardiolo la internación dad coronari miento.

"Durante dado intensi ría la pacien ciones y ci grantes de e profesional

"También del Servicio los doctores varez, Fede llado, y al e mería del H bal organiz junción de l ejemplar quienes lo ir