

Milena

**ROBERTO
DROMI**

**EDUARDO
MENEM**

LA CONSTITUCION REFORMADA

Comentada, interpretada y concordada



Buenos Aires - Argentina
1994

INDICE GENERAL

<i>Prólogo</i>	7
1. Parcialidad y unidad	8
2. Realidad e identidad	9
3. Participación e integración	10
4. Sustantividad y adjetividad	10
5. Solidaridad y justicia social	11
6. Libertad y autoridad	12
7. Juridicidad y judiciabilidad	13
8. Autarquía y autonomía	14
9. Religión y Estado	14
10. Soberanía imprescriptible	15

CAPITULO I

REALIDAD CONSTITUCIONAL

I - Evolución	17
1. Constitucionalismo liberal	17
2. Constitucionalismo social	18
3. Constitucionalismo organizacional	18
4. Constitucionalismo de la realidad	19
II - Ubicación	23
1. La verdad de los valores	23
2. La democracia "del" y "en" el poder	25
3. La responsabilidad de la participación	26
4. La soberanía del humanismo	27
5. La completividad constitucional	28
6. La forma de la reforma	28
III - Relación	29
1. La ecuación constitucional	29
2. Las fuentes de los derechos	31

3. Las formas de los poderes	32
IV - Ordenación	33
1. Incorporación de la solidaridad y otros valores	35
2. Operatividad de los derechos	37
3. Constitucionalización de los tratados	37
4. Tratados con jerarquía superior a las leyes	38
5. Leyes no modificables ni reglamentables	38
6. Leyes no vetables	39
7. Leyes-convenio	40
8. Cuerpos jurídicos unificados o separados	40
9. Leyes de mandato constitucional	41
10. Aprobación parcial de leyes	42
11. Inserción de la delegación legislativa	43
12. Recepción de los decretos de necesidad y urgencia	43
13. Leyes aprobadas en comisión	44
14. Leyes de promulgación automática	45
15. Reglamentos especiales	45
16. Aceptación de la declaración de inconstitucionalidad de oficio	45
V - Interpretación	46
1. Principios generales: El espíritu de las leyes	46
2. Reglas concretas: <i>In dubio pro</i>	48
2.1. Libertad	49
2.2. Solidaridad	49
2.3. Provincia	50
2.4. Derechos reconocidos	50
2.5. Derechos operativos	50
2.6. Leyes constitucionales	50
2.7. Publicidad	51
2.8. Actos de legislación	51
2.9. Constitucionalidad	51
2.10. Competencia	52

CAPITULO II

TIPOLOGIA CONSTITUCIONAL

I - Consensuada	55
1. Acuerdo	55
2. Legislación	57
3. Elección	57
4. Convención	58
II - Continuada	59
1. Histórica	60
2. Jurídica	61
3. Política	63
III - Garantista	64
1. Protección de los derechos	64
2. Protección de las instituciones	65
3. Operatividad de los nuevos derechos	66
4. Jerarquía de los nuevos derechos	67
5. Seguridad jurídica sobreviniente	67
IV - Participativa	69
1. Más que representativa	69
1.1. Activa	70
1.2. Integral	70
1.3. Equilibrada	70
2. Participación política	71
3. Participación social	71
4. Participación institucional	72
5. El ciudadano y la "democracia gobernante"	73
V - Republicanista	74
1. La nueva ecuación del poder	75
2. La igualdad para eliminar las discriminaciones	77
3. La publicidad para garantizar la transparencia	79
4. La periodicidad para una democracia eficiente	79

5. La responsabilidad para un control eficaz	79
6. La soberanía popular para una participación efectiva	80
VI - Provincialista	81
1. Democracia federal	81
2. Protagonismo provincial	82
VII - Municipalista	86
1. Democracia municipal	86
2. Autonomía municipal	87
VIII - Eficientista	88
1. En el gobierno	89
2. En el control	90
IX - Integracionista	92
1. Hacia adentro	92
2. Hacia afuera	94
X - Universalista	95
1. Por reconocer los derechos humanos	95
2. Por instalar una "nueva igualdad"	96
3. Por posibilitar la calidad de "ciudadanos del mundo"	96
4. Por permitir la integración intranacional e internacional	97

CAPITULO III

DECLARACIONES, DERECHOS Y GARANTÍAS

I - La realidad de las declaraciones, derechos y garantías	99
II - Defensa del sistema democrático y del orden institucional (art. 36)	102
1. Agravios a la observancia constitucional	103

1.1. Interrupción constitucional	107
1.2. Usurpación de funciones	108
1.3. Enriquecimiento ilícito	109
2. Sanciones a los "actos" (nulidad absoluta e insanable)	107
3. Sanciones a los "autores" (políticas, administrativas, civiles y penales)	108
4. Derecho de resistencia	109
5. Defensa del patrimonio público	109
6. Protección de la ética en la función pública	109
6.1. Principios	109
6.2. Medidas jurídicas	111
III - Derechos políticos (art. 37)	113
1. El principio de la soberanía popular	114
2. El sufragio	114
3. La igualdad electoral	116
IV - Derecho a la creación y organización de partidos políticos (art. 38)	117
1. Naturaleza institucional	118
2. Libertad política	120
2.1. Creación y ejercicio de los partidos políticos	121
2.2. Organización y funcionamiento democráticos	121
2.3. Representación de las minorías	121
2.4. Competencia para la postulación de candidatos	122
2.5. Acceso a la información pública	122
2.6. Difusión de sus ideas	122
2.7. Capacitación	122
3. Transparencia de su sostenimiento y patrimonio	123
V - Derecho a la iniciativa popular (art. 39)	125
1. Alcance material	126
2. Trámite y reglamentación	126
VI - Derecho a la consulta popular (art. 40)	128
1. El consultante	129
2. Forma y alcance de la consulta	130

2.1. Consulta vinculante	130
2.2. Consulta no vinculante	130
3. Los consultados	131
4. Antecedentes, participación y reglamentación	132
- VII - Derecho al medio ambiente (art. 41)	133
1. Contenido	134
1.1. Derecho a un ambiente sano	135
1.2. Derecho a un ambiente equilibrado	135
1.3. Ambiente apto para el desarrollo humano	137
2. Alcance y deberes	137
2.1. Deber de preservación	138
2.2. Deber de las autoridades	139
a) Protección del derecho al ambiente	139
b) Utilización racional de los recursos naturales	139
c) Preservación del patrimonio natural y de la diversidad biológica	140
d) Preservación del patrimonio cultural	140
e) Información	141
f) Educación	141
3. Daño ambiental	142
4. Competencia y jurisdicción	143
5. Residuos peligrosos y radiactivos	145
- VIII - Derechos de consumidores y usuarios (art. 42)	146
1. Contenido y alcance	146
1.1. Salud	147
1.2. Seguridad	148
1.3. Intereses económicos	148
1.4. Información	149
1.5. Libertad de elección	150
1.6. Trato equitativo y digno	150
1.7. Educación para el consumo	150
1.8. Calidad y eficiencia de los servicios públicos	151
2. Protección	153
2.1. Vías procesales eficaces	153
2.2. Defensa de la competencia y control de monopolios	154
2.3. Organización de asociaciones de consumidores y usuarios	155

2.4. Marcos regulatorios	156
2.5. Participación en los organismos de control	157
IX - Garantías procesales constitucionales (art. 43)	158
1. Amparo	159
1.1. Acción sumarísima	160
1.2. ¿Remedios paralelos?	160
1.3. Actos lesivos	161
a) Arbitrariedad o ilegalidad	161
b) Discriminación	161
1.4. Derechos tutelados	162
a) Derechos y garantías reconocidos	162
b) Al ambiente	162
c) A la competencia	163
d) Al uso y consumo	163
e) Derechos de incidencia colectiva	163
1.5. Accionantes	164
a) El afectado	164
b) El Defensor del Pueblo	165
c) Las asociaciones autorizadas	165
1.6. Declaración de inconstitucionalidad de oficio	166
2. Hábeas data	167
2.1. Acción de "amparo" especial	168
2.2. Contenido y alcance	168
3. Hábeas corpus	170
3.1. Acción sumarísima	172
3.2. Derechos tutelados	173
3.3. Accionante	173
X - Derecho al secreto periodístico (art. 43, 3er. párrafo in fine)	173
1. Contenido: "las fuentes"	174
2. Límites: "el orden público"	175
XI - Derecho a la vida y sus circunstancias (arts. 14; 41; 42; 75, incs. 2, 19, 22, 23; 125)	176
1. Ambiente sano (art. 41)	178
2. Protección de la salud de los usuarios y consumidores (art. 42) .	178
3. Calidad de vida (art. 75, inc.2, párrafo 3º)	178

4. Seguridad social integral desde el embarazo (art. 75, incs. 22 y 23)	178
5. Eliminación de toda forma de discriminación (arts. 43 y 75, inc. 23)	179
6. Reconocimiento de derechos humanos, prevención y sanción del genocidio, la tortura, tratos y penas crueles, inhumanos o degradantes (art. 75, inc. 22)	179
7. Protección de la niñez y de la ancianidad (art. 75, inc. 23)	180
8. Protección de los discapacitados (art. 75, inc. 23)	181
9. Protección integral de la familia (arts. 14 bis; 75, incs. 19, 22, 23)	181
10. Favorecer el desarrollo humano (arts. 75, incs. 18 y 19; 124; 125)	182
XII - Derecho a la educación y sus circunstancias (arts. 14; 75, inc. 19)	182
1. Alcance formal	183
2. Alcance material	183
3. Alcance final	184
4. Alcance organizativo	185
5. Alcance operativo	186
6. Gratuidad y equidad de la educación estatal	186
6.1. Cláusula especial del nuevo progreso	186
6.2. Complemento del derecho de aprender	187
6.3. Requisitos conjuntos	187
7. Educación, ética y desarrollo tecnológico	187

CAPITULO IV

DEL PODER LEGISLATIVO

I - La realidad del Poder Legislativo	189
II - Organización	194
1. El Congreso: composición (art. 44)	194
1.1. Sistema bicameral	194
1.2. Representación de la ciudad de Buenos Aires	194
2. Cámara de Diputados: composición (art. 45)	195
2.1. Lo que mantiene	195

2.2. Lo que incorpora: La cláusula de previsión del traslado de la Capital	195
3. Cámara de Senadores: composición (art. 54)	197
3.1. Derechos adquiridos de los actuales integrantes	198
3.2. Tres por dos	198
3.3. La representación de la ciudad de Buenos Aires	199
3.4. Elección directa y conjunta	199
3.5. Dos por la mayoría, uno por la minoría	200
3.6. Procedimiento transitorio hasta el 2001	202
3.7. Renovación por tercios en 1995 y en 1998	202
3.8. El límite de "en lo posible": 2+1	204
3.9. Hipótesis de empate	204
3.10. El tiempo de la elección	204
3.11. Las propuestas de los partidos políticos	205
3.12. Los suplentes en el período de transición	205
3.13. Duración de la transitoriedad	205
4. Senadores: duración y renovación (art. 56)	206
5. Período de sesiones (art. 63)	207
6. Comisión Bicameral Permanente (arts. 99, inc. 3 y 100, incs. 12 y 13)	208
6.1. Composición	208
6.2. Competencias	209
6.3. Trámite	209
III - Atribuciones	210
1. Juicio político (art. 53)	210
2. Legislación aduanera (art. 75, inc. 1)	212
3. Impuestos y régimen de coparticipación (art. 75, inc. 2)	213
3.1. Contribuciones directas e indirectas	215
3.2. Coparticipación impositiva	217
3.3. Ley-convenio	220
4. Coparticipación temporal y especial (art. 75, inc. 3)	223
5. Empréstito (art. 75, inc. 4)	224
6. Banco Federal (art. 75, inc. 6)	226
7. Presupuesto (art. 75, inc. 8)	227
8. Aduanas (art. 75, inc. 10)	229
9. Sistema de "pesos y medidas" (art. 75, inc. 11)	231
10. Cuerpos jurídicos unificados o separados (art. 75, inc. 12)	231
11. Nacionalidad natural y por opción (art. 75, inc. 12)	238
12. Cláusula comercial (art. 75, inc. 13)	239

13. Supresión de la competencia legislativa para establecer postas (art. 75, inc. 14)	241
14. Supresión de la conversión de los indios al catolicismo	242
← 15. Reconocimiento de la preexistencia de los pueblos indígenas (art. 75, inc. 17)	242
16. Cláusula del nuevo progreso (art. 75, inc. 19)	244
17. Legislación sobre autonomía y autarquía de las universidades nacionales	248
18. Homogeneidad en la denominación de la Corte Suprema de Justicia (art. 75, inc. 20)	251
19. Supresión de la intervención legislativa en materia de escrutinio electoral (art. 75, inc. 21)	252
20. Tratados internacionales (art. 75, inc. 22)	252
20.1. Concordatos con la Santa Sede	253
20.2. Jerarquía normativa	254
a) Tratados con jerarquía constitucional equivalente (art. 75, inc. 22, 2º párrafo)	255
b) Tratados y concordatos con jerarquía superior a las leyes (art. 75, inc. 22, 1er. párrafo)	258
20.3. Derechos complementarios de los reconocidos	258
20.4. Tratados constitucionalizados y a constitucionalizar	259
20.5. Denuncia	259
21. Protecciones especiales (art. 75, inc. 23)	260
21.1. Acciones positivas	260
21.2. Alcance	261
22. Tratados de integración (art. 75, inc. 24)	262
22.1. Delegación de competencias a organizaciones supraestatales	265
22.2. Integración con Estados de Latinoamérica	267
22.3. Integración con otros Estados	268
22.4. Denuncia	268
23. Supresión de la competencia legislativa para admitir órdenes religiosas	269
24. Delegación al Ejecutivo para ordenar represalias (art. 75, inc. 26)	270
25. Supresión de la competencia legislativa para conceder patentes de corso	270
26. Organización de las fuerzas armadas (art. 75, inc. 27)	270
27. Supresión de las milicias provinciales	271
28. Jurisdicciones federalizadas y establecimientos de utilidad nacional (art. 75, inc. 30)	271
28.1. Antecedentes	272
28.2. Los límites: "necesidad" y "fines específicos"	274

29. Intervención federal (art. 75, inc. 31)	273
30. Atribuciones especiales: leyes constitucionales	274
← 31. Delegación legislativa (art. 76)	279
31.1. Prohibición	280
31.2. Excepción	280
32. Cuadro esquemático	283
IV - Formación y sanción de las leyes	285
1. Iniciativas comunes (art. 77)	285
1.1. Cámaras	285
1.2. Poder Ejecutivo	286
1.3. Iniciativa popular	286
2. Iniciativas exclusivas	286
2.1. De la Cámara de Diputados (arts. 39 y 52)	286
2.2. Del Senado (art. 79, incs. 2 y 19)	286
3. Simplificación del procedimiento (arts. 78 a 84)	287
3.1. Aprobación en comisión (art. 79)	287
3.2. Aprobación parcial (art. 80)	288
3.3. Trámite de reenvío entre Cámaras (art. 81)	288
3.4. Voluntad legislativa expresa (art. 82)	290
4. Mayorías especiales (arts. 39; 75, incs. 22 y 24; 77, 2º párrafo; 79; 85; 86; 99, inc. 3)	290
4.1. Mayoría absoluta	290
4.2. Mayorías de dos tercios	292
V - Organos vinculados al Poder Legislativo	292
← 1. Auditoría General de la Nación (art. 85)	292
1.1. Naturaleza	294
1.2. Funciones	296
a) Contenido del control	296
b) Oportunidad del control	297
c) Actividades controladas	299
1.3. Organización	299
← 2. Defensor del Pueblo (art. 86)	300
2.1. Naturaleza	301
2.2. Funciones	302
2.3. Organización	304

CAPITULO V

DEL PODER EJECUTIVO

I - La realidad del Poder Ejecutivo	305
II - Organización	307
1. Condiciones de elegibilidad del presidente y del vicepresidente (art. 89)	307
2. Duración y reelección (art. 90)	309
2.1. Reducción del plazo	310
2.2. Admisión de la reelección	310
2.3. Duración del mandato 1995-1999	311
2.4. Límites a la reelección	312
3. Expiración del mandato (art. 91)	312
4. Juramento (art. 93)	313
5. Forma de elección (art. 94)	313
6. Tiempo de la elección (art. 95)	314
7. Ballotage o segunda vuelta (arts. 96, 97 y 98)	315
7.1. Principio: directa y en doble vuelta	316
7.2. Alcance sustantivo: entre las dos fórmulas más votadas ...	317
7.3. Alcance temporal: dentro de los treinta días de celebrada la anterior	318
7.4. Excepciones a la segunda vuelta: proclamación directa	318
7.5. Razón de ser de esas mayorías de excepción	319
7.6. Cómputos: sólo de votos válidos y afirmativos	319
8. La vacancia vicepresidencial y la fórmula gubernativa	322
8.1. Nuestra interpretación a la luz del texto constitucional ...	322
8.2. Antecedentes históricos	322
8.3. Posturas doctrinarias	324
9. Competencias del presidente y del jefe de gabinete	326
9.1. Política y administración	326
9.2. Iglesia y Estado	327
9.3. Administración general	327
9.4. Facultad reglamentaria	328
9.5. Facultades de hacienda	328
9.6. Facultades delegables e indelegables	328
9.7. Ejecutivo unipersonal	330
10. Relación interorgánica: presidente, jefe de gabinete y ministros (arts. 100 a 107)	330
10.1. Relación jerárquica	331

10.2. Relación con el Congreso	331
10.3. Incompatibilidades	332
10.4. Gabinete. Acuerdo general de ministros	332
III - Atribuciones del presidente	333
1. Jefe supremo de la Nación (art. 99, inc. 1)	333
2. Jefe de gobierno (art. 99, inc. 1)	334
3. Responsable político de la administración general del país (art. 99, inc. 1)	334
4. Supresión de la calidad de jefe inmediato y local de la Capital de la Nación	335
5. Hace publicar las leyes (art. 99, inc. 3, 1er. párrafo)	335
6. Dictado de decretos de necesidad y urgencia (art. 99, inc. 3, 2º, 3º y 4º párrafos)	336
6.1. Casos en que procede	339
6.2. Materia prohibida	340
6.3. Procedimiento	340
7. Designación de magistrados (art. 99, inc. 4)	341
7.1. De la Corte Suprema	342
7.2. De los tribunales federales inferiores	342
8. Supresión de la facultad de conceder "goce de montepíos". Otorgamiento de jubilaciones y pensiones (art. 99 inc. 6)	342
9. Supresión del ejercicio del patronato y del pase o retención de decisiones pontificias	343
10. Nombramiento y remoción de funcionarios y empleados (art. 99, inc. 7)	345
11. Apertura de las sesiones del Congreso e informe sobre la situación general del país (art. 99, inc. 8)	345
12. Supresión de la facultad de recaudar e invertir la renta	346
13. Supervisión de las facultades del jefe de gabinete de recaudar e invertir las rentas de la Nación (art. 99, inc. 10)	346
14. Ejercicio de las relaciones internacionales (art. 99, inc. 11)	346
15. Poderes militares (art. 99, incs. 12, 13 y 14)	347
16. Supresión de la facultad de conceder patentes de corso	347
17. Declaración de guerra y represalias (art. 99, inc. 15)	347
18. Pedidos de informes (art. 99, inc. 17)	348
19. Ausencia del territorio de la Nación (art. 99, inc. 18)	348
20. Nombramientos en comisión (art. 99, inc. 19)	349
21. Intervención federal (art. 99, inc. 20)	349
22. Cuadro esquemático	351

→ IV - Atribuciones del jefe de gabinete	352
1. Responsable político ante el Congreso de la Nación (art. 100, 2º párrafo)	353
2. Ejercicio de la administración general del país (art. 100, inc. 1)	353
3. Dictado de actos y reglamentos (art. 100, inc. 2)	354
4. Nombramiento de empleados (art. 100, inc. 3)	355
5. Ejercicio de funciones delegadas (art. 100, inc. 4)	355
6. Reuniones de gabinete (art. 100, inc. 5)	356
7. Proyectos de leyes (art. 100, inc. 6)	356
8. Recaudación de las rentas de la Nación y ejecución de la ley de Presupuesto (art. 100, inc. 7)	356
9. Refrendo de decretos (art. 100, inc. 8)	357
10. Concurrencia al Congreso (art. 100, inc. 9)	357
11. Presentación de una memoria sobre el estado de la Nación (art. 100, inc. 10)	358
12. Informes y explicaciones (art. 100, inc. 11)	358
13. Refrendo de la legislación delegada (art. 100, inc. 12)	358
14. Refrendo y tratamiento de decretos de necesidad y urgencia y de promulgación parcial de leyes (art. 100, inc. 13)	359
15. Concurrencia al Congreso, interpelación y moción de censura (art. 101)	359
 V - Atribuciones de los ministros	 360
1. Número y competencia	361
2. Despacho de negocios	361

CAPITULO VI

DEL PODER JUDICIAL

I - La realidad del Poder Judicial	363
 II - Organización y atribuciones	 369
1. La Corte Suprema (art. 108 y art. 99, inc. 4)	369
1.1. Reglamento interior (art. 113)	371
1.2. Designación de empleados (art. 113)	371

→ 2. El Consejo de la Magistratura (art. 114)	372
2.1. Reglamentación	374
2.2. Composición	374
2.3. Funciones	375
a) Selección de postulantes (art. 114, inc. 1)	376
b) Propuestas en ternas (art. 114, inc. 2)	377
c) Administración de los recursos y ejecución del presupuesto (art. 114, inc. 3)	378
d) Ejercicio de facultades disciplinarias (art. 114, inc. 4)	379
e) Remoción: suspensión y acusación de magistrados (art. 114, inc. 5)	380
f) Reglamentación de la organización judicial (art. 114, inc. 6)	380
→ 3. Ministerio Público (art. 120)	380
3.1. Autonomía funcional	381
3.2. Autarquía financiera	383
3.3. Funciones	384
3.4. Composición	384
3.5. Inmunidad funcional e intangibilidad de remuneraciones	385
 → III - Jurado de enjuiciamiento (art. 115)	 387

CAPITULO VII

GOBIERNOS DE PROVINCIA

I - La realidad del federalismo	391
 II - Nuevas competencias locales	 397
1. Crear regiones (art. 124)	398
2. Celebrar convenios internacionales (art.124)	401
3. Dominio originario de los recursos naturales (art. 124 <i>in fine</i>)	402
4. Organismos de seguridad social (art. 125)	404
5. Protección del medio ambiente (art. 41)	405
6. Protección de consumidores y usuarios (art. 42 <i>in fine</i>)	405
7. Poder de policía (art. 75, inc. 30)	406
8. Cláusula del "nuevo progreso" (arts. 75, inc. 19 y 125, 2º párrafo)	407



8.1. Particularidades locales en materia de educación (art. 75, inc. 19)	407
8.2. Derecho a un desarrollo regional equitativo (art. 75, inc. 19)	408
III - Nuevas garantías locales	409
1. Defensa del orden constitucional provincial (art. 36)	409
2. Nueva representación en el Senado (art. 54)	409
3. Senado: Cámara de origen exclusiva (art. 75, incs. 2 y 19)	410
4. Coparticipación (art. 75, inc. 2)	410
5. Intervención federal (arts. 75, inc. 31 y 99, inc. 20)	411
6. Reelección de gobernadores y autonomía provincial	411
IV - Nuevos gobiernos locales	414
1. Autonomía municipal (art. 123)	414
2. Gobierno autónomo de la ciudad de Buenos Aires (art. 129)	419
2.1. Gobierno, legislación y jurisdicción	419
2.2. Estatuto Organizativo	421
2.3. Los tratados internacionales (art. 124, 1er. párrafo, <i>in fine</i>)	422
2.4. Representación en el Congreso de la Nación (arts. 44, 45 y 54)	423
2.5. Integración en la coparticipación (art. 75, inc. 2)	423

CAPITULO VIII

DISPOSICIONES TRANSITORIAS

1. Cláusula de la soberanía	426
2. Cláusulas operativas	432
3. Cláusulas condicionantes	433
<i>Texto de la Constitución Nacional de 1853-60</i>	435
<i>Texto de la Constitución Nacional reformada en 1994</i>	
<i>Concordancias y referencias constitucionales y legislativas</i>	457
<i>Abreviaturas</i>	553
<i>Bibliografía</i>	555