



# Las reformas de la Constitución argentina

Boletín de la Biblioteca del Congreso de la Nación. -- Año 1, n.º 1 (1918)-  
Año 11 (1929) ; 2.ª época, Año 1, n.º 1 (mayo 1932)-Año 2, n.º 6  
(oct.1934) ;  
[3.ª época], n.º 1 (sept./oct. 1934)- . -- Buenos Aires : Biblioteca del  
Congreso de la Nación, 1918- .  
v. ; 25 cm.

ISSN 0004-1009.

1. Biblioteca del Congreso - Argentina - Publicaciones Periódicas. I.  
Biblioteca del Congreso.

# **Las reformas de la Constitución argentina**

Boletín de la BCN n.º 132

#### ILUSTRACIÓN

*Cuadro Escrito*, León Ferrari (1964)

66 x 48 cm, tinta sobre papel, Colección Eduardo F. Constantini

Crédito: Acuerdo FALFAA – CELS

#### DIRECTOR RESPONSABLE

Alejandro Lorenzo César Santa

#### COMPILADORES

Nicolás González Galatoire, Marta Palchevich y Ana Laura Rivara

#### DISEÑO, COMPAGINACIÓN Y CORRECCIÓN

Subdirección Editorial

#### IMPRESIÓN

Dirección Servicios Complementarios

Alsina 1835, 4.º piso. CABA

Las opiniones, ideas, doctrinas, conceptos y hechos aquí  
expuestos, son de exclusiva responsabilidad de los autores.

© Biblioteca del Congreso de la Nación, 2020

Av. Rivadavia 1850, 3.º piso. CABA

Registro DNDA N.º 5342086

Impreso en Argentina - Printed in Argentina

Marzo 2020

Queda hecho el depósito que previene la ley 11.723

ISSN 0004-1009

*Una nación no existe si no se piensa indefinidamente.*

Fernand Braudel

*... en vez de dar el despotismo a un hombre, es mejor darlo a la ley. Ya es una mejora el que la severidad sea ejercida por la Constitución y no por la voluntad de un hombre. Lo peor del despotismo no es su dureza, sino su inconsecuencia, y sólo la Constitución es inmutable.*

*Dad al poder ejecutivo todo el poder posible, pero dádselo por medio de una constitución.*

Juan Bautista Alberdi

*La reforma [1994] generó una dinámica positiva en el proceso político porque instaló la idea de la democracia como deliberación, formación de consensos y disensos y autotransformación institucional y cultural.*

Raúl Alfonsín



*A los movimientos populares se les ha presentado como producidos por el hambre, los impuestos, el desempleo; nunca como una lucha por el poder, como si las masas pudieran soñar con comer bien, pero no con ejercer el poder.*

Michel Foucault

En este Boletín 132 titulado “Las reformas de la Constitución argentina”, la BCN se propone reflexionar sobre las diferentes Reformas Constitucionales que se sucedieron a lo largo de la historia en el texto fundacional de la Patria, al cumplirse 50 años de la de 1949 y 25 años desde su última, en 1994. Integran esta publicación diversos análisis de las causas y consecuencias de cada momento histórico, acompañados por un aparato crítico que enmarca cada debate.

De esta manera, los autores plantean y desarrollan diferentes temas en torno al eje “Reforma Constitucional”: Leticia Vita analiza los derechos sociales consagrados gracias a la Reforma del 49; Javier Ayala hace un recorrido histórico y una enumeración de los cambios sucedidos con la última modificación; Jorge Vanossi se centra en la interpretación y funcionalidad de la Constitución en tanto forma y estilo; Mauro Benente reflexiona sobre el poder del estado, constitucionalismo y poder económico en la Reforma de 1994 y Daniel Sabsay analiza las consecuencias y posterioridad de los últimos cambios; Celso Ramón Lorenzo trabaja con las primeras propuestas de cambio en 1860 al texto fundacional de 1853; Sabrina Ajmechet profundiza sobre dos actores políticos fundamentales de la Reforma del 49: el peronismo y el radicalismo; y por último Jorge Francisco Cholvis proyecta modificaciones de la Constitución en el presente y piensa el futuro como un plan colectivo surgido de asambleas populares.

Cada proceso de Reforma ha obligado a la sociedad a pensar bajo qué normas quiere vivir. Resulta imprescindible pensar cada ejercicio reformista para reflexionar sobre los actores sociales, los distintos poderes y los intereses que se ponen en juego, así como también poner en discusión los hechos y el contexto que posibilitaron cada una de ellas. Revisitar estos momentos históricos, siempre de cara al futuro, posibilita un acercamiento crítico a las relaciones de poder que se plasmaron en la Carta Magna, así como también nos convoca a debatir sobre el marco y contenido normativo que regula los designios del Estado y las luchas y conquistas que los pueblos llevan adelante para vivir en una sociedad más justa y equitativa.





# El pueblo a la Constitución. La Reforma Constitucional de 1949 a la luz de las peticiones a la Asamblea Constituyente<sup>1</sup>

*Leticia Vita*

## 1. LA REFORMA MÁS POLÉMICA

La constitución argentina de 1853 fue reformada en seis oportunidades. En 1860, 1866 y 1898 no se modificó ningún aspecto estructural del andamiaje jurídico liberal propio del texto originario. En el siglo XX la historia sería otra. Por medio de la reforma de 1949 ingresarían, por vez primera, los derechos sociales y otras disposiciones propias del constitucionalismo social. Era una incorporación tardía. Este movimiento ya se encontraba avanzado en gran parte de la región e incluso en varias provincias como Entre Ríos o Buenos Aires.

Es cierto que numerosos proyectos, del socialismo y el radicalismo, habían buscado previamente elevar a rango constitucional el derecho social que ya venía concretándose a nivel legislativo desde principios de siglo. La cuestión social ya se encontraba en el derecho argentino pero no había alcanzado a la Constitución Nacional. Sin embargo, ninguno de estos intentos logró ser aprobado por el Parlamento. Fue recién con el peronismo que la idea de una reforma amplia y con contenido social encontró aires políticos propicios (Segovia, 2005).

En efecto, el 27 de agosto de 1948 se sancionó la Ley 13.233 que declaraba necesaria la revisión y reforma de la Constitución Nacional “para la mejor defensa de los derechos del pueblo y del bienestar de la Nación”. Ese día se inició la polémica. La sanción fue lograda con los dos tercios de los votos de los diputados peronistas presentes y no totales. Interpretación del artículo 30 de la Constitución de 1853 que escandalizó a la oposición y a la mayor parte de la doctrina constitucionalista (Vita, 2019), que desde entonces cuestionó la legitimidad de origen de la reforma.

La reforma de 1949, empero, no sólo ha sido cuestionada en su forma, sino también en su contenido. Ciertas lecturas dominantes han señalado que la empresa obedeció exclusiva o principalmente a la búsqueda por remover las barreras constitucionales de una reelección de Perón<sup>2</sup> y que las disposiciones introducidas

1. Este trabajo fue realizado en el marco del Proyecto UBACyT 20020170200111BA “La reforma constitucional argentina de 1949: alcances del constitucionalismo social argentino en perspectiva transnacional”. Agradezco a Jorge Afarian, Julieta Lobato y Sebastián Pasarín por su lectura y comentarios, a Anabel Papa por su colaboración con las transcripciones de las fuentes y a Gabriela M. V. Colazo por su colaboración para acceder al Archivo y Registro de Leyes del Senado de la Nación.

2. Recordemos que el texto constitucional de 1853 no permitía la reelección presidencial inmediata y que la duración de los mandatos presidenciales era de seis años, con lo cual, el mandato de Perón

consagraron un modelo de “populismo constitucional” (Pisarello, 2014) que fue “la plataforma legal de un régimen político que se tornó progresivamente autoritario” (Negretto, 2012).

Estas interpretaciones, especialmente comunes en la doctrina jurídica y la historia constitucional más clásica, han contribuido a que muchas preguntas sobre la reforma de 1949 queden soslayadas. Es frecuente que se la catalogue como una reforma “nula” y por lo tanto sin valor como antecedente jurídico. Contribuye también a esto que su texto no se encuentre vigente ni haya sido reivindicado en posteriores reformas.

Tal vez sea esta la razón que explique la existencia de cierto vacío empírico en la investigación sobre el proceso de reforma de 1949. Situación que no se condice con la extensa producción académica existente sobre el constitucionalismo argentino en el siglo anterior. La constitución de 1949 tampoco es un tema que se haya tratado desde la historia política o desde los más recientes estudios sobre el peronismo, que han renovado los tópicos y enfoques respecto de este período.<sup>3</sup>

Asimismo, si bien se la ha abordado desde la historia del derecho (Ramella, 2004, 2007, 2011; Abásolo, 2006), la historia de las ideas (Herrera, 2014; Diacovetzky, 2015; Rubio García, 2018) o a partir del espacio político no peronista dentro la convención (Martínez Mazzola, 2010), es bastante poco lo que conocemos sobre el proceso constituyente de 1949. Todavía nos falta comprender el alcance de esta reforma en materia de constitucionalismo social, sus fuentes jurídicas, su impacto en el derecho común, entre otros interrogantes. Restan también preguntas sin responder respecto de los actores involucrados y las tensiones que enmarcaron el proceso constituyente.

El presente estudio busca paliar esta vacante a partir del análisis de uno de los aspectos más desconocidos sobre la reforma de 1949. Nos referimos a las peticiones y solicitudes que individuos, instituciones y asociaciones de la sociedad civil presentaron a los convencionales constituyentes reunidos en Buenos Aires. Entre enero y marzo de 1949 llegaron más de 200 peticiones individuales y grupales que pedían que se incluyeran en la reforma determinados derechos, ciertas aclaraciones, o bien, que visibilizaban un reclamo específico. Se trata de cartas, telegramas y formularios con firmas que fueron ingresados en forma de expediente y que, según consta en la transcripción de los debates de la constituyente<sup>4</sup> y en sus actas internas, circularon por las subcomisiones de la Asamblea.

No es casual que hablemos de cartas y telegramas. La comunicación epistolar era uno de los canales privilegiados de comunicación con el gobierno pe-

---

concluía en 1952. El proyecto presentado por el partido peronista proponía la remoción de esta traba constitucional, y habilitaba al entonces presidente a presentarse para un nuevo período.

3. Una buena reseña sobre esta renovación puede encontrarse en Palacio, 2010. Posiblemente el desinterés por la reforma de 1949 se debe también a la renovación metodológica de la historiografía que tuvo lugar a partir del regreso a la democracia y que llevó a ocuparse menos de la Historia Política clásica y la Historia Constitucional (Zimmermann, 2012).

4. Ver en Diario de Sesiones de la Convención Nacional Constituyente de 1949, Bs. As., Imprenta del Congreso de la Nación, 1949.

ronista en ese período (Acha, 2004, 2007; Elena, 2005; Guy, 2017). El desarrollo y alcance del correo postal, su bajo costo y la predisposición del gobierno para recibir y responder este tipo de comunicaciones, hicieron de la carta un canal de comunicación políticamente significativo de los sectores populares hacia su líder político (Barros, 2013).

En efecto, en diciembre de 1951, Perón hizo un llamado público a presentar pedidos o propuestas en el marco del diseño del Segundo Plan Quinquenal. A esta convocatoria respondieron un aluvión de cartas y propuestas de individuos e instituciones que conforman un fondo documental de cerca de 19.000 carpetas que han atraído fuertemente el interés de la historiografía reciente (Acha, 2004, 2007; Elena, 2005; Pastoriza y Pedetta, 2017; Filer, 2017; Guy, 2017). Sin embargo, esta misma línea de investigación no se ha detenido en el caso de las peticiones de 1949.

Si bien, ciertamente, el volumen de peticiones y solicitudes de 1949 no se compara con el de 1951, en esta investigación partimos del supuesto de que el primero permite repensar y revisar varios supuestos que se han planteado respecto del peronismo y su relación con las clases populares. También nos ayuda a plantear una serie de preguntas relevantes respecto de las expectativas que la reforma constitucional gestó en la población. Y en esto no importa que las peticiones fueran o no finalmente incorporadas al texto constitucional. Su sola existencia nos habla de una disputa acerca del alcance de la reforma y sus límites.

Para ello realizaremos una descripción del fondo documental para luego detenernos en el contenido de las peticiones, a fin de presentar un panorama general sobre el tipo de reclamos que abundan en esos expedientes. Esto nos permitirá identificar, entre otras cuestiones, qué esperaban de la reforma los diferentes individuos y grupos que se hicieron oír ante la asamblea y, fundamentalmente, verificar que en la mayoría de los casos se trató de reivindicaciones que no habían sido planteadas en el proyecto de reforma oficial. Nuestra hipótesis sostiene que estos individuos y grupos buscaron mayormente visibilizar sus reclamos y solicitudes, más allá de la posibilidad cierta de que estos fueran incorporados al texto constitucional.

## **2. "NOS ES GRATO DIRIGIRNOS POR SU DIGNO INTERMEDIO"**

El acervo documental consta de 228 expedientes que fueron remitidos a la Asamblea Constituyente entre enero y marzo de 1949.<sup>5</sup> Fueron ingresados de la misma manera que todas las peticiones y solicitudes de "particulares" al Congreso Nacional. Tienen un número de expediente, fecha de ingreso, extracto, son encabezados por una carátula que se titula "Convención Constituyente de la Nación

5. Todos ellos se encuentran en 4 cajas de las 14 que conservan todo el material correspondiente al trabajo de la Asamblea Constituyente de 1949 que se encuentra en el Archivo y Registro de Leyes del Senado de la Nación.

Argentina”, e indican la procedencia del documento con el término “Particulares”. En el pie se señala la comisión a la que se remite, que en todos los casos dice “revisora” y, a mano alzada o con un sello, incluyen también la subcomisión a la cual fueron giradas, posiblemente por razones temáticas.<sup>6</sup>

Cada expediente incluye una o varias peticiones vinculadas por sujeto, objeto o zona geográfica. En algunos casos incluso no parece haber relación alguna entre las peticiones que son incluidas en un mismo expediente. Los primeros datan del 31 de enero de 1949 y los últimos del 17 de marzo de ese año. Recordemos que la Asamblea Constituyente sesionó del 24 de enero al 16 de marzo. No obstante es posible rastrear peticiones relativas a modificaciones constitucionales ya desde el 5 de mayo de 1948 que eran dirigidas al Congreso Nacional.<sup>7</sup> Asimismo, es posible encontrar solicitudes fechadas con anterioridad al periodo de sesiones de la Asamblea que fueron enviadas junto con otras de fecha posterior.

En cuanto a su formato, las peticiones son cartas mecanografiadas, telegramas, formularios preimpresos<sup>8</sup> y notas escritas a mano alzada. En muchos casos, como los de algunos colectivos, incluyen un listado (o varios de ellos) colmados de firmas.<sup>9</sup> En relación a la estructura de las solicitudes, las de fecha anterior al inicio de sesiones están dirigidas a la Asamblea Constituyente en general o a Perón, las posteriores al 24 de enero están destinadas a Domingo Mercante en su carácter de Presidente de la Convención Constituyente. En lo que refiere a su procedencia, si bien abundan las de la Ciudad y la Provincia de Buenos Aires, Córdoba y Santa Fe, también provinieron de diversas partes del país, incluyendo pequeñas localidades como Macachín, La Pampa.

¿Quiénes enviaron estas solicitudes? Una primera distinción relevante es entre las peticiones individuales y las colectivas. Del total de expedientes, un veinte por ciento (47) fue presentado por individuos y un ochenta por ciento (181) por distintos colectivos.<sup>10</sup> Entre los individuos que presentaron solicitudes abundan los profesores, como por ejemplo Salvador Vigo, un profesor titular de derecho constitucional de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad Nacional del Litoral. De igual manera, numerosos extranjeros abogaron por la garantía de la doble nacionalidad<sup>11</sup> y religiosos y laicos católicos solicitaron la revisión del patronato, entre otras cuestiones. También escribieron, por ejem-

6. Recordemos que la Asamblea Constituyente de 1949 se organizó en distintas comisiones y subcomisiones. La comisión revisora, compuesta por 55 miembros elegidos por la presidencia, fue presidida por Alberto Tesaire y secundada por Arturo Sampay y Rodolfo Valenzuela. En su primera reunión se conformaron 8 subcomisiones, entre ellas: 1) declaraciones políticas; 2) derechos, deberes y garantías de la libertad personal; 3) derechos sociales; 4) propiedad, capital y actividad económica y 5) redacción del texto definitivo.

7. Disponibles en <https://www.hcdn.gob.ar/secparl/dmuseo/archivo-Parlamentario/expedientes.html>

8. Lo encontramos, por ejemplo, en las peticiones presentadas por la Unión de las Mujeres de la Argentina y en una petición presentada por la Unión de Jóvenes Patriotas Argentinos.

9. Las más voluminosas en esos términos son las presentadas por la Iglesia Católica y las de la Unión de Mujeres de la Argentina.

10. Este dato refiere a quienes encabezan los expedientes, ya que en algunos expedientes colectivos se incluyen también peticiones particulares.

11. Por ejemplo la petición de Conrado Freedén, Caja 6, Expediente N.º 209.

plo, el director del diario *El Progreso* de San Francisco, Córdoba y el diputado nacional Luis Fregossi, entre muchos otros.

Las peticiones colectivas fueron presentadas principalmente por asociaciones de todo tipo y sindicatos, y en menor medida por partidos políticos o bloques partidarios. Si bien las más abundantes son las solicitudes de los sectores populares, también encontramos las de individuos e instituciones que reivindican intereses del sector empresario. Por ejemplo, las de la Asociación Argentina de la Producción, Industria y Comercio; el Centro de Martilleros de Hacienda y Bienes Raíces; la Sociedad Rural Argentina; la Bolsa de Comercio de Buenos Aires; los Empresarios de Transporte Automotor o de la Asociación de Propietarios de Bienes Raíces.

Por su parte, los sindicatos articularon numerosas peticiones pero, sin duda, no son la mayoría. Peticionaron el Sindicato de Obreros y Empleados de Y.P.F., el Sindicato de Médicos Veterinarios de La Plata, el Sindicato de Oficios Varios de Almaguero, la Unión Ferroviaria, La Fraternidad (varias seccionales), el Sindicato de la Industria Lechera y Molino, el Sindicato de Maestros de la Zona Sur de Santa Fe y el Sindicato Obrero de Oficios Varios (La Pampa).

Los y las trabajadoras se expresaron abundantemente por fuera de estas agrupaciones. Peticionaron numerosos grupos de obreros y vecinos como por ejemplo: los obreros y vecinos de Talleres (Córdoba), los obreros de la construcción de la Fábrica de Penicilina (Buenos Aires), el personal obrero de la Fábrica Garbesi y Cía., los trabajadores de establecimientos textiles, obreros portuarios de Formosa, los vecinos de la ciudad de Mendoza, los vecinos del territorio de La Pampa, los vecinos del barrio Alberdi (Córdoba) y los obreros del Frigorífico Swift, entre otros.

Es notable la presencia del colectivo de las mujeres, principalmente las organizadas desde la Unión de Mujeres de la Argentina (UMA) y sus muchas filiales y/o afiliadas, la Agrupación Cultural Femenina, la Unión de Trabajadores de Casas Particulares (Servicio Doméstico), la Comisión Femenina contra las inundaciones del Arroyo Maldonado, la Agrupación Femenina de Ramos Mejía y la Liga Femenina Argentina Pro-Maternidad e Infancia, entre otras. Como mencionamos, estos colectivos agregaban, además, numerosas firmas, muchas de ellas recolectadas en formularios específicamente diseñados para ello.

También abundaban las peticiones de asociaciones e instituciones de objetivos diversos como por ejemplo la Unión Patriótica de la Juventud Argentina (distintas sedes), la Liga Argentina por los Derechos del Hombre, la Agrupación Pro-Unión Estudiantil de la Facultad de Ingeniería de La Plata, el Colegio de Contadores Públicos Nacionales de La Plata, el Consejo Profesional de Ciencias Económicas de la Provincia de Buenos Aires, la Asociación de Viajantes de Comercio, la Junta de Vinculación Tiflológica, el Centro Permanente de Estudios sobre Protección, Asistencia y Legislación de Menores o la Cooperativa Tamberos de Suardi (Santa Fe), entre otras.

Finalmente, interesa destacar las solicitudes de grupos de extranjeros como la Unión de los Húngaros en la Argentina, los ciudadanos extranjeros-vecinos

de Berisso y la Sociedad Cultural Hijos de Albania, entre otros. Estos grupos se pronunciaron, como ya se mencionó, contra la posible aprobación del artículo 20 del anteproyecto de reforma que proponía la nacionalización automática y que comprometía, por lo tanto, que pudiesen mantener su nacionalidad de origen. De ahí su activa participación.

Por último, si bien en menor medida, se registran peticiones de agrupaciones de orientación partidaria como las del Partido Comunista, la Unidad Socialista, el Ateneo Peronista de General Roca y el Centro peronista de Santa Fe. De todas ellas, la más extensa por su densidad, complejidad y cantidad de reivindicaciones es sin duda la del Partido Comunista<sup>12</sup>.

### 3. EL OBJETO DE LAS PETICIONES

Ya sean individuales o colectivas, todas las presentaciones buscan visibilizar determinadas demandas ante los diputados constituyentes. Algunas hablan de “completar” o “contribuir” al trabajo de los convencionales electos. Así, por ejemplo, un particular expresa que lo que busca es exponer su “sentir ciudadano acerca de un punto que ni siquiera circunstancialmente ha sido mencionado por los convencionales, en sus discursos y proclamas”<sup>13</sup>, algún otro dice que encontrándose accidentalmente en esta Capital, no ha podido sustraerse “al llamado de la hora, y con un espontáneo y sincero deseo de cooperar con la Histórica Convención Constituyente Nacional de 1949”<sup>14</sup> plantea una reforma.

Algunos lo hacen “invocando el derecho de peticionar que acuerda la Constitución a los habitantes”<sup>15</sup> y muchos hacen referencia a aspectos concretos contemplados en el Anteproyecto del Partido Peronista. Así, por ejemplo, la Sociedad Rural Argentina quiere hacer llegar la “incertidumbre e inquietud” o las “preocupaciones”<sup>16</sup> que generaron algunas de las disposiciones que se incluían respecto de la propiedad privada y su función social.

De la misma manera, vecinos del barrio 12 de octubre de Olivos, en la Provincia de Buenos Aires, quieren “hacer conocer la inquietud” que les embarga el comprobar que el proyecto elevado “restringe los derechos que la actual Constitución reconoce a los ciudadanos extranjeros radicados en el país, crea el delito de intención, disminuye los fueros del poder jurídico, los del parlamento,

12. El Partido Comunista Argentino acusaba a Perón de elaborar un proyecto de reformas de espaldas al pueblo y por eso convocó a movilizarse y a organizar su presión sobre los asambleístas para obtener una reforma “popular y democrática y para asegurar especialmente el derecho de huelga”. Ver *Orientación*, 12-01-1949, p. 1.

13. Petición de Alberto Silva, Caja 3, Expediente N.º 58.

14. Petición de José Miranda, Caja 3, Expediente N.º 21.

15. Por ejemplo las peticiones de Nicolás Besio Moreno, Caja 3, Expediente N.º 6 y de José Cabrera, Caja 3, Expediente N.º 9.

16. Sociedad Rural Argentina, Caja 3, Expediente N.º 37.

y establece el injusto sistema impositivo proporcional”<sup>17</sup>. Así también, la Unión de Mujeres de la Argentina sostiene que “seriamente alarmada por el contenido de este proyecto de reformas, cree que es su deber hacer pública su opinión”<sup>18</sup>.

Además, quienes peticionan buscan reflejar la representatividad de sus reclamos, como por ejemplo un grupo de mujeres que dice interpretar “el sentir de ciudadanas trabajadoras que contribuyen con el diario esfuerzo al engrandecimiento del país”<sup>19</sup> o aquellas que envían petitorios que “expresan el anhelo de la población”<sup>20</sup>. De la misma manera, numerosas peticiones plantean que sus demandas fueron resueltas en asambleas previas<sup>21</sup> o congresos<sup>22</sup>.

En lo que respecta al objeto de las peticiones, un primer aspecto a destacar es su diversidad y la no necesaria identificación con el Anteproyecto del Partido Peronista o las reformas que finalmente se produjeron al texto de 1853. Si bien, ciertamente, muchas de estas solicitudes apoyan la reforma impulsada por el oficialismo y piden la incorporación de los derechos del trabajador en la Constitución (algo que efectivamente estaba contemplado en el proyecto oficial), las peticiones hablan de otros derechos y demandas que no habían sido incluidos y sobre los que incluso se manifestaría en contra el peronismo, como por ejemplo el derecho de huelga o derechos específicos de las mujeres.

En efecto, el derecho de huelga es uno de los más solicitados por los grupos de trabajadores y trabajadoras. Un elevado porcentaje de estas peticiones proviene de las provincias de Buenos Aires y Córdoba<sup>23</sup>. La solicitud por el derecho de huelga venía generalmente acompañada con la de reforma agraria, la libertad de agremiación y la derogación de la ley de residencia<sup>24</sup>. Entre los argumentos esgrimidos para consagrar en la Constitución este derecho se incluyen el de que es la “única arma específica que tiene la clase obrera para defender los demás derechos reconocidos en el proyecto originario de pública notoriedad”<sup>25</sup> o “para defenderse de la avaricia patronal”<sup>26</sup>. Así también se afirma, entre otras razones que sin el derecho de huelga “no puede fundamentarse el verdadero sentido de justicia social”<sup>27</sup>.

Otro grupo de demandas que finalmente no fueron incorporadas a la Constitución pero que revisten especial interés por su organización, su masividad y la

17. Vecinos, obreros, empleados y comerciantes del barrio 12 de octubre (Olivos), Provincia de Buenos Aires, Caja 5, Expediente N.º 157.

18. Unión de Mujeres de la Argentina, Caja 3, Expediente N.º 48.

19. Empleadas de Comercio del Barrio de Once, Caja 4, Expediente N.º 133.

20. Agrupación Femenina de Ramos Mejía, Buenos Aires, Caja 5, Expediente N.º 175.

21. Por ejemplo en Sociedad de Obreros Mosaístas, Ciudad de Córdoba, Caja 5, Expediente N.º 155 o en la petición presentada por la Unión de Jóvenes Patriotas Argentinos, Córdoba, Caja 5, Expediente N.º 196.

22. Distintas seccionales de la Fraternidad Ferroviaria, Caja 5, Expediente N.º 195.

23. Ver Afarián y Pasarín (2019).

24. La Ley N.º 4.144, que sería derogada recién en 1958.

25. Congreso Regional de “La Fraternidad”, Sampacho, Córdoba, Caja 4, Expediente N.º 141.

26. Unión Obreros de la Construcción de la Ciudad de Mar del Plata, Caja 4, Expediente N.º 124.

27. Sociedad de Conductores de carros de San Fernando (Buenos Aires), Caja 5, Expediente N.º 156.

complejidad de sus argumentos son las presentadas por el colectivo de mujeres<sup>28</sup>. Movilizadas políticamente por el peronismo con la consagración del voto femenino en 1947, no pudieron, sin embargo, votar para elegir a los diputados constituyentes ni presentarse como candidatas. El motivo principal era la demora en su empadronamiento, que distintos sectores atribuyeron al mismo peronismo.<sup>29</sup> Lo cierto es que las mujeres organizadas, la mayoría de ellas en torno a la Unión de las Mujeres de Argentina<sup>30</sup> hicieron oír su voz ante los diputados constituyentes más allá de los estereotipos dominantes y las tensiones en torno a su rol en la sociedad peronista.<sup>31</sup>

Estos grupos de mujeres solicitaban, de manera general, que en la nueva Constitución figuren “artículos que contemplen los problemas más sentidos por la mujer”<sup>32</sup> o que se especifique en la Constitución “los derechos femeninos”<sup>33</sup>, como también derechos y reivindicaciones muy específicas. Entre las vinculadas al ámbito del derecho civil figura principalmente el reclamo por la igualdad civil de la mujer con el hombre, mientras que en lo que refiere al derecho de familia se reitera el pedido por un Código de la Familia, un Código del Niño, la protección a la infancia, la protección a la madre soltera y a los hijos ilegítimos y la consagración del divorcio. Algunas solicitan asimismo educación laica y que se impida el alza en el costo de la vida.

Capítulo aparte merecen las reivindicaciones laborales del colectivo de mujeres, encabezadas por el reclamo por la igualdad salarial, o igual remuneración por igual tarea. Le siguen las solicitudes por salas cuna en trabajos o jardines de infantes; el derecho de huelga; la prohibición de gravar el trabajo por cuenta ajena en situación de dependencia; la prohibición de trabajo de menores; la no discriminación laboral en razón del estado civil; condiciones higiénicas y protección del trabajo, salario vital, mínimo y móvil; la incorporación del Estatuto de las Trabajadoras del Servicio Doméstico; el derecho a vivienda cómoda, sana y digna; el derecho a una alimentación eficiente; el subsidio por Maternidad y seguro social familiar.

Otro aspecto que pareciera haber levantado revuelo en el sentir popular fue la cuestión religiosa. Una de sus derivaciones es la discusión por la consagración de la enseñanza religiosa o laica en la Constitución. Los colectivos de trabajadores, muchos de ellos sindicatos docentes, pedían la “educación obligatoria, gratuita, gradual, laica y coeducacional como un patrimonio de todos, sin discriminaciones de carácter político, religioso, social o racial”<sup>34</sup>. Al mismo tiem-

28. Hemos desarrollado en extenso este punto en Vita y Lobato, 2019.

29. El partido comunista, por ejemplo, consideraba las elecciones para convencionales constituyentes de 1948 como una burla para la ciudadanía política argentina. Exigieron judicialmente la participación femenina y lograron que algunas mujeres actuaran como fiscales. Ver Valobra, 2010.

30. Sobre la Unión de Mujeres de la Argentina (U. M. A.) ver Valobra, 2005b y Casola, 2014.

31. Ver sobre el tema, entre otros, Ramella, 2019 y Valobra, 2005a.

32. Diversas entidades adheridas a la Unión de Mujeres de la Argentina, Caja 5, Expediente N.º 174.

33. Mujeres Zarateñas, Caja 5, Expediente N.º 161.

34. Federación Provincial del Magisterio de Santa Fe, Caja 3, Expediente N.º 31.



po, diversos grupos religiosos solicitaban la educación religiosa<sup>35</sup> e incluso, en un sentido más amplio, la consagración de la religión católica como religión oficial<sup>36</sup>. A ese respecto, interesa destacar las numerosas peticiones que solicitaban, como hemos mencionado más arriba, la derogación del patronato y la celebración de un concordato con la Santa Sede<sup>37</sup>.

En lo que refiere a algunos aspectos específicos a la organización económica o al derecho de propiedad, la Sociedad Rural Argentina, como mencionamos, solicitaba que “se reconsidere el enunciado sobre la función social de la propiedad” a fin de garantizar de manera clara la propiedad privada de la tierra y sus garantías, evitando así que tal concepto “pueda dar lugar a deformaciones que contrarían su auténtica finalidad”<sup>38</sup>. En contraste, la Federación Agraria Argentina y varias adherentes manifestaron “la amplia adhesión de los agricultores federados al artículo 17 del proyecto de reforma que refiere a la función de la propiedad de la tierra y a la subdivisión de los latifundios”<sup>39</sup>, destacando que era la única federación agraria que propiciaba esta reforma.

Por último, un claro ejemplo de cómo la reforma constitucional representaba para ciertos colectivos una oportunidad única para hacer visibles reclamos puntuales que para nada eran materia constitucional: existen peticiones que solicitan “la construcción de casas colectivas en el lugar que ocupan los depósitos ‘Las Catalinas’ sito en las calles Leandro N. Alem y Eduardo Madero”<sup>40</sup>, o “que los alquileres no insuman más del 15% de los salarios de los obreros”<sup>41</sup>, o “se suspendan los desalojos por la prosecución de la autopista Ezeiza hasta que se destinen viviendas para las familias obreras que quedarán desamparadas en la calle”<sup>42</sup>, o que “se contemple el problema de las familias que sufren las inundaciones ocasionadas por el mal entubamiento del Arroyo Maldonado” y que para solucionarlo se incluya en la nueva Constitución “la representación directa de vecinos de la zona afectada por las inundaciones”<sup>43</sup>.

35. Por ejemplo en Adolfo Llanos, Caja 3, Expediente N.º 23 o en la petición del Movimiento Estradista de Luján, Bs. As, Caja 3, Expediente N.º 13.

36. Por ejemplo Salvador Vigo, Caja 3, Expediente N.º 5 y Movimiento Estradista de Luján, Bs. As, Caja 3, Expediente N.º 13.

37. Por ejemplo en la petición de Instituciones religiosas católicas de distintos puntos del país, Caja 5, Expediente N.º 192.

38. Sociedad Rural Argentina, Caja 3, Expediente N.º 37.

39. Federación Agraria Argentina, Caja 3, Expediente N.º 52.

40. Petición de las Obreras de las calles Tucumán, Lavalle y Paraná (C. Fed), Caja, 4, Expediente N.º 117.

41. Ídem.

42. Junta Vecinal Femenina de Flores Sud. C. Federal, Caja 4, Expediente N.º 121.

43. Comisión Femenina contra las inundaciones del Arroyo Maldonado, barrio Palermo de la Capital Federal, Caja 5, Expediente N.º 172.

#### 4. CONCLUSIONES Y PROYECCIONES

Las peticiones de la sociedad civil a la Asamblea Constituyente de 1949 representan un acervo documental, hasta ahora inexplorado, de utilidad para revisar ciertos sentidos comunes y conclusiones respecto de la reforma constitucional impulsada por el peronismo. En primer lugar, estas fuentes parecen sugerir la presencia de una masa popular empoderada en el marco de un proceso de “democratización del bienestar” (Torre y Pastoriza, 2002) que se movilizó y organizó para hacer oír su voz ante la Asamblea reunida en Buenos Aires.

Numerosos indicios delatan que estas peticiones no fueron orquestadas por el régimen como un intento por legitimar un proceso de reforma que desde sus inicios fue acusado por amplios sectores de la oposición de nulidad. Abonan esta teoría el hecho de que no se registre ninguna normativa o documento oficial en el que se requiera su presentación. Tampoco, a diferencia de las cartas enviadas en el marco del Segundo Plan Quinquenal, se hace mención a esta convocatoria en discursos de la época ni hay referencias en el mismo texto de las peticiones a una invitación por parte de Perón o del partido.

Es cierto que muchas solicitudes siguen cierto patrón común, tal como la fórmula de inicio o algún saludo de cierre, pero estos indicios no parecen bastar para indicar la existencia de un modelo común para su presentación. Además, como hemos mencionado, existen numerosos expedientes ingresados al parlamento desde el año 1948 que siguen un estilo muy similar al de estas peticiones y que también solicitan la incorporación de determinados artículos a la Constitución de 1853, incluso mucho antes de sancionarse la ley de necesidad de reforma en agosto de 1948. Esto pareciera indicar la existencia de cierta práctica propia de la época en relación a la comunicación con el gobierno.

En ese caso, la fuente nos indicaría también que las clases movilizadas no pueden ser interpretadas como actores pasivos o amorfos frente al liderazgo de Perón. Nos habla de ello el tipo de reivindicaciones que abundan en las solicitudes. No son cartas aduladoras o que coincidan exclusivamente con los ejes planteados desde el gobierno peronista para impulsar en la reforma. Se tratan, como vimos, algunos de los puntos más problemáticos y discutidos del Anteproyecto del partido –que se evidencia como conocido ampliamente– como el derecho a huelga, el trato a los extranjeros o los derechos específicos de las mujeres trabajadoras.

La movilización, además, indica una dimensión federal. Si bien abundan las cartas enviadas desde las ciudades más grandes del país, hay reclamos y reivindicaciones que provienen de todo el territorio nacional. Aunque la Asamblea Constituyente sesione en la sede del Congreso Nacional, las interlocuciones exceden el espacio local. De la misma manera indican una organización que proviene de etapas previas. Al igual que sucedió luego con las demandas al Segundo Plan Quinquenal, se percibe en ellas una densa red de organizaciones que actúan en el espacio local, municipal, provincial y nacional y que van más allá de los sindicatos y las unidades básicas (Acha, 2004).

Finalmente, un aspecto no menor en relación a las expectativas y percepciones de la época respecto de la reforma constitucional es el significado que para estos actores tenía la inclusión de sus demandas en el texto de la Constitución. Algunas líneas de investigación han demostrado cómo durante el peronismo se extiende en las clases populares un lenguaje sobre derechos y justicia social que refleja cambios en los modos de pensarse, percibirse y proyectarse en el nuevo ordenamiento social. El primer peronismo trajo una serie de reformas sociales y políticas que crearon nuevas leyes, estatutos y sentencias judiciales que alteraron el universo de los derechos consagrados y garantizados de los ciudadanos y ciudadanas de ese entonces (Barros, 2013).

Las peticiones, entonces, pueden ser leídas como una puesta en escena del significado de la Constitución como máxima expresión del ordenamiento jurídico en el imaginario social. Se le adjudica un peso específico al texto constitucional. No da lo mismo que una demanda esté o no incluida en la Carta Magna. Más allá de la posible recepción de estas solicitudes, los actores parecen comprender la importancia de que ciertos derechos o reivindicaciones adquieran un estatus constitucional que no pueda ser disputado a posteriori.

Finalmente, lo que vemos también es que las peticiones van en su objeto más allá de la posibilidad cierta de una recepción por parte de la Asamblea Constituyente. Existe sin duda una expectativa de que sean tenidas en cuenta en la redacción de la Constitución, pero posiblemente aún más, una confianza razonable en que sus reclamos adquirirían una visibilidad de peso al llegar al seno de la Asamblea. La Convención de 1949 puede ser vista como una caja de resonancia de las voces populares y ciertos grupos de interés de la época.

Sin duda, la reforma constitucional de 1949 interpeló tanto a ese universo popular empoderado como a los factores de poder que veían desafiados sus intereses por el gobierno peronista. El primer peronismo, en este sentido, marcó un quiebre en la relación entre la sociedad civil y la Constitución que todavía no ha sido suficientemente explorado. Esto invita a revisitar también la historia del derecho en Argentina y el rol que juegan en ella las voces populares y la historia social. La reforma “más polémica”, entonces, parece señalar el camino para esta nueva agenda de investigación.

## **FUENTES**

Convención Constituyente de 1949, Caja 1 a 14, Archivo y Registro de Leyes del Senado de la Nación.

Diario de Sesiones de la Convención Nacional Constituyente de 1949, Bs. As., Imprenta del Congreso de la Nación, 1949.

## BIBLIOGRAFÍA

- ABÁSULO, Ezequiel (2006). *Peronismo y Derechos Fundamentales*, Tesis doctoral, Universidad Católica Argentina.
- ACHA, Omar (2004). “Sociedad civil y sociedad política durante el primer peronismo”, *Desarrollo Económico*, 44 (174), 199. doi:10.2307/3456036.
- ACHA, Omar (2007). “Cartas de amor en la Argentina peronista: construcciones epistolares del sí mismo, del sentimiento y del lazo político populista”, *Nuevo Mundo Mundos Nuevos*, París, n.º 8.
- AFARIÁN y PASARÍN (2019). “Las peticiones a la Convención Constituyente de 1949: saberes e identidad trabajadora en la provincia de Córdoba”, ponencia presentada en las XI Jornadas Internacionales de Jóvenes Investigadores en Historia del Derecho, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 25, 26 y 27 de septiembre de 2019, Museo Roca, Instituto de Investigaciones Históricas.
- BARROS, Mercedes (2013). “Los derechos en el primer peronismo, desafíos y rupturas”, *Identidades*, Dossier Primer Encuentro Patagónico de Teoría Política, Universidad Nacional de la Patagonia San Juan Bosco, pp. 18-33.
- CASOLA, Natalia (2014). “Con « m » de « mamá »: las militantes comunistas y la Unión de Mujeres Argentinas durante la segunda mitad del siglo XX”, *Ammis* [En ligne], 13, mis en ligne le 27 septembre 2014.
- DIACOVETZKY, Enrique (2015). “Análisis de la reforma constitucional justicialista de 1949”, *PolHis. Revista Bibliográfica del Programa Interuniversitario de Historia Política*, n.º 15, 8.
- ELENA, Eduardo (2005). “What the People Want. State Planning and Political Participation in Peronist Argentina”, *Journal of Latin American Studies*, n.º 37.
- FILER, Tanya (2017). Letters to the President: participation beyond the public sphere in Argentina, 1989–1999. *Journal of Iberian and Latin American Studies*, 23. DOI: 10.1080/14701847.2017.1385219.
- GUY, Donna (2017). *La construcción del carisma peronista. Cartas a Juan y Eva Perón*, Buenos Aires, Biblos.
- HERRERA, Carlos Miguel (2014). “En los orígenes del constitucionalismo social argentino: Discursos en torno a la Constitución de 1949”, *Historia Constitucional*, N.º 15. 2014, pp. 445-469.
- MARTÍNEZ MAZZOLA, Ricardo Hernán (2010). “¿Herederos de Mayo y la Constitución de 1853? Liberalismo y antiliberalismo en el debate sobre la reforma constitucional de 1949”, *Universidad de Buenos Aires. Facultad de Ciencias Sociales. Instituto Gino Germani. Grupo de Estudios en Cultura, Economía y Política; Apuntes de Investigación del CECyP*; 16; 21; 4-2012; 77-105.
- NEGRETTO, Gabriel (2012). “El populismo constitucional en América Latina. Análisis crítico de la Constitución Argentina de 1949”, en Luna-Fabritius, Adriana, Pablo Mijangos y Rafael Rojas Gutiérrez (coord.), *De Cádiz al siglo XXI. Doscientos años de constitucionalismo en México e Hispanoamérica (1812-2012)*, México, Taurus.

- PALACIO, Juan Manuel (2010). “El primer peronismo en la historiografía reciente: Nuevas perspectivas de análisis”, *Iberoamericana* (2001-), 10 (39), 255-265.
- PASTORIZA, Elisa y PEDETTA, Marcelo (2017). “‘Lo que el pueblo necesita’. Turismo social y Peronismo. Argentina, 1945-1955”, *Études caribéennes* [En ligne], 13-14 | Décembre 2009, mis en ligne le 27 janvier 2017.
- PISARELLO, Gerardo (2014). *Procesos constituyentes*, Madrid, Trotta.
- RAMELLA, Susana (2004). “Algunas interpretaciones en torno al proceso constituyente y a la ideología de la Constitución de 1949”, *Revista de Historia del Derecho*, N.º 32, pp. 253-335.
- RAMELLA, Susana (2007). “Propiedad en función social en la Constitución de 1949: una mentalidad del Antiguo Régimen representada en el constitucionalismo social de la época”, *Revista de Historia del Derecho*, N.º 35, pp. 297-354.
- RAMELLA, Susana (2011). “La concepción antropológica del derecho del trabajo en el constitucionalismo social del siglo XX”, *Revista de Historia del Derecho*, N.º 42, pp. 89-126.
- RAMELLA, Susana (2019). “La condición jurídica de la mujer y la familia en la Constitución de 1949”, en Benente, Mauro (comp.) *La constitución maldita: estudios sobre la reforma de 1949*, José C. Paz, Edunpaz, pp. 207-220.
- RUBIO GARCÍA, Gonzalo (2018). “La reforma constitucional de 1949: influencias y apoyos intelectuales a la iniciativa peronista”, *páginas*, año 10, N.º 22, pp.149-171.
- SEGOVIA, Juan Fernando (2005). “El peronismo y la constitución de 1949 en la crisis de legitimidad argentina”, *Anales de la Academia Nacional de Ciencias Morales y Políticas*, Buenos Aires, pp. 1- 48.
- TORRE, Juan Carlos y PASTORIZA, Elena (2002). “La democratización del bienestar” en Torre, Juan Carlos (comp.), *Los años peronistas (1946-1955)*, Buenos Aires, Sudamericana.
- VALOBRA, Adriana (2005a). “Género y peronismo en la historiografía argentina. Estudio preliminar”, *Trabajos y Comunicaciones*, 2.ª Época, La Plata; 2005, p. 168-190.
- VALOBRA, Adriana (2005b). “La UMA en marcha. El Partido Comunista Argentino y las tradiciones y estrategias de movilización social en el primer gobierno peronista: el caso de la Unión de Mujeres Argentinas (UMA)”, *Canadian Journal of Latin American and Caribbean Studies Revue Canadienne des Études Latino-Études Latino-Américaines et Caraïbes*; Montreal; vol. 30 p. 155-182.
- VALOBRA, Adriana (2010). *Del bogar a las urnas. Recorridos de la ciudadanía política femenina. Argentina, 1946-1955*. 1.ª ed. Rosario, Prohistoria.
- VITA, Leticia (2019). “La reforma negada: la interpretación de la doctrina constitucional argentina contemporánea sobre la Constitución de 1949”, en Benente, Mauro (comp.) *La constitución maldita: estudios sobre la reforma de 1949*, José C. Paz, Edunpaz, pp. 21-45.
- VITA; Leticia y LOBATO, Julieta (2019). “Las voces de las mujeres ante la reforma constitucional. Peticiones y derechos del colectivo femenino durante la reforma constitu-

cional argentina de 1949". XIV Jornadas Nacionales de historia de las Mujeres y el IX Congreso Iberoamericano De Estudios De Género, Mar del Plata, del 29 de julio al 1 de agosto de 2019.

ZIMMERMANN, Eduardo (2012). "Constitucionalismo, historia del derecho e historia política: ¿El retorno de una tradición historiográfica?", en *PolHis. Boletín bibliográfico electrónico del Programa Buenos Aires de Historia Política*, Año 5, N.º 10, pp. 36-42.

# La Reforma Constitucional de 1860<sup>1</sup>

*Celso Ramón Lorenzo*

## INTRODUCCIÓN

Puede afirmarse, –flexibilizando al máximo la terminología jurídica generalmente utilizada– que una Constitución es el testimonio escrito o la forma en que se estructura jurídicamente el pacto político que una determinada sociedad, en ejercicio del poder constituyente, elabora y adopta en los tiempos de la construcción de su organización institucional. Pero esa sociedad además puede, en ejercicio del poder constituyente, reformar la constitución adoptada primigeniamente e inclusive trastocarla revolucionariamente. El poder constituyente, considerado como una especie dentro de lo que genéricamente denominamos poder político (entendido este último como “la capacidad de influir en las decisiones de los demás”<sup>2</sup>), es la facultad o capacidad de *constituir*, esto es de dar o sancionar una Constitución (entendida normativamente, o sea, como la ley suprema de una sociedad determinada, o en otras palabras, la sanción de una organización jurídica y política mediante un texto constitucional para una sociedad determinada), pero también es la facultad o capacidad de *reformular* una constitución ya dada, en vigencia. Corolario de este línea de pensamiento es que no existen leyes, ni siquiera las consideradas superiores o fundamentales, que tengan un carácter inmutable puesto que, paralelamente, no han existido sociedades políticas eternas, o que al menos, con el correr de los tiempos, no hayan experimentado cambios sustanciales. En ese sentido, nadie se atrevería a sostener fundadamente que el país de los argentinos de 1853 era idéntico al de principios o mediados del siglo XX, y mucho menos todavía al que viven nuestros contemporáneos.

Globalmente consideradas, todas las constituciones escritas contienen en su propia normativa los mecanismos necesarios para viabilizar su reforma, de manera que en esa evolución de la vida político-societaria que están destinadas a regular no queden al margen de las realidades cotidianas como meros papeles pletóricos de conceptos vacíos de contenidos, sin validez ni vigencia y para objeto exclusivo de severas especulaciones de corte académico.

La Constitución Federal sancionada el 1.º de mayo de 1853 por el Soberano Congreso General Constituyente, a lo largo de su dilatada existencia ha sido objeto de varias reformas; al tratar esta cuestión es necesario efectuar un sumario repaso previo de los antecedentes que en la materia contienen los ensayos de

1. El trabajo fue publicado en el tomo IV de *Historia Constitucional Argentina*, de Celso Ramón Lorenzo. Editorial de la Universidad Nacional de Rosario (Pcia. de Santa Fe), año 2005, ISBN 950-673-459-3.

2. Cerroni, Humberto, *Política*, p. 173, Siglo XXI, México, 1992.

1819 y de 1826, y analizar las opiniones que Juan Bautista Alberdi sustentaba al respecto, ya que sobre tales opiniones se basaron las primitivas normas de la Constitución de 1853, lo que nos ayudará a comprender de mejor manera las disposiciones que rigen en el texto de la ley fundamental consideradas dentro de la clásica distinción que la doctrina hace entre constituciones rígidas y flexibles.

Las denominadas constituciones flexibles son aquellas que pueden reformarse por un solo y mismo órgano, equiparando la ley fundamental en este aspecto con las leyes comunes u ordinarias; en otras palabras, no existe ninguna distinción entre el poder originario o constituyente y el poder derivado o legislativo, dado que ambas potestades son ejercitadas simultáneamente por el mismo cuerpo representativo de la soberanía de la Nación. El ejemplo típico de este tipo de constituciones es el de Inglaterra (si bien este país carece de un texto codificado) ya que el Parlamento está investido del poder soberano y, como tal, puede reformar las leyes de jerarquía constitucional por la vía legislativa común o por el procedimiento que ellas mismas prescriban. Como sabemos, en nuestro país la provincia de Buenos Aires entre 1820 y 1854 tuvo una organización institucional al estilo británico (sistema constitucional abierto), ya que la Sala de Representantes sancionaba las leyes de rango constitucional o leyes orgánicas a las que podía crear, derogar o reformar directamente ejercitando el poder originario.

Las llamadas constituciones rígidas, por el contrario, son aquellas que no pueden ser reformadas por el procedimiento ordinario afín a las leyes comunes; la reforma no se canaliza a través de un solo y mismo cuerpo. Por el contrario, existe una nítida diferenciación entre el ejercicio de los poderes constituyente y legislativo, puesto que no recaen en un solo órgano representativo de la soberanía nacional. Fue la constitución federal de los EE. UU. del año 1787 la primera que estableció la diferenciación entre ambos poderes, ya que en su Artículo V prescribió lo siguiente: “El Congreso, siempre que las dos terceras partes de ambas cámaras lo juzgue necesario, propondrá enmiendas a esta Constitución, o a solicitud de las legislaturas de las dos terceras partes de todos los Estados convocará una Convención para proponer enmiendas, las que, en cualquiera de los dos casos, serán válidas para todos los objetos y propósitos como parte de esta Constitución, cuando sean ratificadas por las legislaturas de las tres cuartas partes de los diversos Estados, o por convenciones en tres cuartas partes de ellos, según que uno u otro método de ratificación haya sido propuesto por el Congreso”.

Como puede apreciarse de la lectura de este artículo de la carta de Filadelfia, las dos metodologías establecidas para su reforma implican motorizar dos etapas, por lo que el Congreso Federal, en definitiva, carece del poder constituyente que recae en los poderes legislativos o convenciones de los Estados miembros. Puede acotarse que al día de la fecha las reformas efectuadas a la constitución estadounidense lo han sido por el método que pasa por la propuesta reformista del Congreso Federal Legislativo y la ratificación por parte de las legislaturas estatales.

En nuestro país, la Constitución sancionada por el Congreso de Tucumán en el mes de mayo de 1819 trataba, en la Sección VI, sobre la reforma cons-



titucional (arts. CXXX a CXXXIV, inclusive), en tanto que el texto dado por el Congreso General Constituyente de las Provincias Unidas del Río de la Plata en el mes de diciembre de 1826 legislaba sobre el tema en la Sección IX (arts. 182 a 186, inclusive). La lectura de ambos textos revela que se trata de constituciones de tipo flexible desde que el poder legislativo (Congreso bicameral) es el único organismo que interviene en el proceso de reforma como si la constitución fuese una ley ordinaria e inclusive el poder ejecutivo está habilitado para vetar las propuestas reformistas. Como puede apreciarse, no existe en nuestros antecedentes nacionales la distinción entre el poder constituyente y el poder legislativo. Este historial jurídico, sin embargo, fue desechado por los constituyentes de Santa Fe, que siguieron las ideas y el modelo propuesto por Juan Bautista Alberdi y la Constitución de los EE. UU.

El autor de las *Bases* se inclina decididamente por las constituciones rígidas, lo que advertimos de la lectura de los artículos 37, 38, 39 y 60 de su Proyecto de Constitución, en el que sigue al modelo norteamericano. El art. 37 dice: “La constitución es susceptible de reformarse en todas sus partes; pero ninguna reforma se admitirá en el espacio de diez años”; el art. 38 establece que: “La necesidad de la reforma es declarada por el Congreso permanente, pero sólo se efectúa por un Congreso o Convención convocado al efecto”; el art. 39 norma lo que sigue: “Es ineficaz la proposición de reformas que no es apoyada por dos terceras partes del Congreso, o por dos terceras partes de las legislaturas provinciales”, y finalmente el art. 60 establece que: “Solo el Senado inicia las reformas de la constitución”.

Debe observarse que en el pensamiento del autor intelectual de la Constitución de 1853 se proscriben las reformas por un lapso de diez años contados a partir de su sanción y se limitan las iniciativas reformistas al Senado nacional. Los fundamentos de esta postura alberdiana se encuentran en el Capítulo 34 de su libro *Bases* (“Política conveniente para después de dada la Constitución”), en el que el autor vuelca su pensamiento con palabras que reproducimos:

“... el primer deber de la política futura será el mantenimiento y conservación de la constitución. Reunir un Congreso y dar una constitución no son cosa sin ejemplo en la República Argentina, lo que nunca se ha visto allí es que haya subsistido diez años... El grande arte del gobierno, como decía Platón, es el arte de hacer amar a los pueblos la constitución y las leyes. Para que los pueblos la amen, es menester que la vean rodeada de prestigio y esplendor. El principal medio de afianzar el respeto a la constitución es evitar en todo lo posible sus reformas. Ellas pueden ser necesarias a veces, pero constituyen siempre una crisis pública, más o menos grave. Ellas son lo que las amputaciones al cuerpo humano; necesarias a veces pero terribles siempre. Deben evitarse todo lo posible, o retardarse lo más. La verdadera sanción de las leyes reside en su duración. Remedemos sus defectos, no por la abrogación, sino por la interpretación... Conservar la constitución es el secreto de tener constitución... La novedad de la ley es una falta que no se compensa por ninguna perfección; porque la novedad excluye el respeto y la costumbre, y una ley sin estas bases es un pedazo de papel, un trozo literario. La interpretación, el

comentario, la jurisprudencia, es el gran medio de remediar los defectos de las leyes... Cread la jurisprudencia, que es el suplemento de la legislación, siempre incompleta, y dejad en reposo las leyes, que de otro modo jamás echarán raíz. Para no tener que retocar o innovar la constitución, reducidla a las cosas más fundamentales, a los hechos más esenciales del orden político. No comprendáis en ella disposiciones por su naturaleza transitorias, como las relativas a elecciones”<sup>3</sup>.

Para el genial tucumano, las reformas a la Constitución tenían un carácter de estricta excepcionalidad por lo que la interpretación jurisprudencial (entendida como el factor dinámico) de los tribunales de justicia era el medio adecuado para subsanar las fallas de la legislación de fondo (entendida como el factor estático); en este sentido, la jurisprudencia, como el gran “suplemento de las legislaciones” debía jugar un papel central y preponderante dado que las normas se fortalecían precisamente por su permanencia, y los jueces debían desarrollar el rol de su regulación mediante la interpretación realizada a través de sus fallos.

El Soberano Congreso Constituyente de Santa Fe hizo suyas las ideas de Alberdi y las consagró en los artículos 30 y 51 de la originaria Constitución, a saber:

Art. 30- “La Constitución puede reformarse en el todo o en cualquiera de sus partes, pasados diez años desde el día en que la juren los pueblos. La necesidad de la reforma debe ser declarada por el Congreso con el voto de dos terceras partes, al menos, de sus miembros; pero no se efectuará sino por una Convención convocada al efecto”.

Art. 51- “Sólo el Senado inicia las reformas de la Constitución.”

Estas fueron las primitivas disposiciones de la Constitución Federal relativas a su reforma.

### **EL PRIMITIVO ARTÍCULO 30 DE LA CONSTITUCIÓN NACIONAL Y LA POSIBILIDAD DE SU REFORMA EN 1860**

El 11 de septiembre de 1852, mientras el Director Provisorio de la Confederación Argentina se dirigía a la ciudad de Santa Fe a efectos de proceder a la instalación del Congreso General Constituyente, los liberales porteños en extraña –pero no por ello menos objetiva– alianza con los sectores rosistas desplazados luego de Caseros separaban a la provincia de Buenos Aires del resto del país con lo que se iniciaba un complejo proceso político cuya primer parte culminaría en los campos de Cepeda y en la localidad de San José de Flores.

Uno de los primeros actos del gobierno secesionista fue ratificar el rechazo al Acuerdo de San Nicolás, revocar los poderes a los dos diputados electos para representar a la provincia en el Congreso de Santa Fe y desconocer la autoridad de este último, así como cualquier acto o resolución emanados del mismo a la

3. Alberdi, Juan B., *Bases y puntos de partida para la organización política de la República Argentina*, pp. 193-194, Eudeba, 1966.

par que se revocaban al general Urquiza las facultades relativas al manejo de las relaciones exteriores.

A lo largo de este conflictivo período fueron inútiles los múltiples esfuerzos del gobierno instalado en la ciudad de Paraná tendientes a que el “Estado” rebelde depusiese su actitud, y que por los medios que considerase más adecuados se reintegrase a la Confederación, jurase la constitución federal y participase de la obra de la organización nacional: Buenos Aires se dio su propia Constitución escrita en 1854, una agresiva respuesta política a la carta sancionada por el Congreso de Santa Fe el año anterior. El fracaso de los pactos de convivencia, la guerra económica que implicaba la ley de derechos diferenciales, los fuertes factores separatistas existentes en Buenos Aires, el arribo de Valentín Alsina a la gobernación porteña y la crisis política que tuvo como epicentro a la provincia de San Juan se transformaron en los elementos determinantes y demostrativos que únicamente la solución militar era la viable para que los grupos dominantes de Buenos Aires aceptasen reincorporar a la provincia junto a los “trece ranchos” y formar una Nación unificada. Luego de Cepeda, esta reincorporación se logró pero –y de esto no puede dudarse– con innumerables reservas por parte de los temporalmente vencidos.

Por el Pacto de Unión Buenos Aires se declaraba parte integrante de la Confederación Argentina, verificando su reincorporación mediante la jura y acatamiento de la Constitución Federal. Además, desde que la provincia había rechazado el Acuerdo de San Nicolás de los Arroyos y no había participado del Congreso Constituyente de Santa Fe, se la habilitaba para que revisase la Carta de Mayo mediante una Convención provincial examinadora o revisora y eventualmente propusiese reformas a la misma. De esa manera, el Pacto de Familia sentaba las bases para una Convención Nacional Reformadora *ad hoc*, para tratar exclusivamente las reformas que eventualmente propusiese la provincia de Buenos Aires, la que obligaba a asistir con sus diputados y acatar lo que se resolviese. A pesar de que se había establecido expresamente que la convención provincial revisora debía reunirse dentro de los veinte días de suscripto el Pacto, el organismo provincial comenzó sus sesiones recién el 5 de enero de 1860; con relación a esta demora se ha señalado que encuentra su origen en ciertas “... maquinaciones políticas para que la Constitución no llevase la firma de Urquiza, que cumplía su período constitucional en marzo”<sup>4</sup>. Los enconos y diferencias no estaban terminados ni olvidados, y hasta la misma posibilidad de llevar adelante la reforma a la Constitución fue puesta en tela de juicio por los elementos más radicalizados tanto de Buenos Aires como de la propia Confederación ya que en el pensamiento último de estos grupos de lo que se trataba era de imponerse por la vía de la fuerza con total olvido de la razón.

4. Abad de Santillán, Diego, *Historia Institucional Argentina*, p. 508, TEA, 1966.

De esa manera, en los primeros meses de 1860 tuvo lugar una fuerte polémica en torno a la posibilidad de reformar la ley suprema sobre la premisa de la primitiva redacción del art. 30. En efecto, dicho artículo –siempre conforme a su redacción original– prescribía que no podía efectuarse reforma alguna al texto de la Constitución hasta “pasados diez años desde el día en que la juren los pueblos...”, o sea, que tomando al pie de la letra esta disposición no podría llevarse adelante reforma alguna hasta después del 9 de julio de 1863 dado que, como es sabido, las trece provincias confederadas juraron la Constitución el 9 de julio de 1853, luego de su promulgación por parte del Director Provisorio de la Confederación el 25 de mayo.

Para el elemento extremista de Buenos Aires, lo jurídico-formal servía de pantalla para esconder lo político-substancial: la convención provincial examinadora estaba habilitada para proponer reformas, pero la Convención Nacional Reformadora *ad hoc* contemplada en el Pacto de San José de Flores debía esperar, al menos, hasta 1863, con lo que el statu-quo secesionista perduraba en el tiempo merced a esta literal interpretación del texto constitucional postergando la jura de la Carta de Mayo por parte de Buenos Aires, y por ende, su integración definitiva a la Confederación Argentina. En Paraná, los grupos radicalizados argumentaban a su vez que el derecho de Buenos Aires de revisar y proponer reformas a la Constitución nacional había fenecido por no haber sido formuladas con anterioridad al 9 de julio de 1853; en consecuencia, la provincia disidente debía simplemente jurar la ley suprema tal cual había sido sancionada por el Congreso General Constituyente de Santa Fe y esperar hasta después del año 1863 para que sus senadores propusiesen reformas al texto fundamental.

El periódico *El Nacional* de la ciudad de Buenos Aires abrió el fuego y llevó el tema al seno de la opinión pública: no podía haber reforma legítima a la Constitución hasta pasados los diez años normados en el artículo 30. Sin embargo, le tocaría a un distinguido constituyente del 53, el santafesino Juan Francisco Seguí, rebatir ambas posturas desde las páginas del periódico *El Nacional Argentino* de la ciudad de Paraná mediante dos artículos periodísticos aparecidos los días 19 y 20 de enero de 1860.

La argumentación de Seguí se centraba, según sus propias palabras en lo siguiente: “Que la Constitución dictada en Santa Fe en 1853 es reformable desde el día de su sanción, siempre que la reforma sea con el solo y único objeto de reincorporar a la Provincia de Buenos Aires...”. Sobre esta premisa fundamental y con fina dialéctica, demostraba que las provincias argentinas al adherir, como lo hicieron, al Acuerdo de San Nicolás de los Arroyos, habían renunciado expresamente a revisar el texto de la Constitución que sancionase el Congreso, puesto que la dicha sanción se verificaba a simple pluralidad de sufragios, el texto era promulgado por el Director Provisorio de la Confederación y era jurada, sin más, por las provincias; sus representantes en el Senado Nacional (Conf. art. 51 C. N. 1853) no podían proponer reforma alguna hasta pasados los diez años prescriptos por el artículo 30.

Pero este no era el caso de la provincia de Buenos Aires desde que había rechazado el Acuerdo y no había participado del Congreso Constituyente. Como consecuencia, el propio cónclave de las provincias reunido en Santa Fe le había otorgado a la provincia disidente el derecho de examinar el texto constitucional y de proponer las reformas que estimare pertinentes, derecho consagrado definitivamente en el Pacto de Unión de 1859, ya que los diez años prescriptos en el artículo 30 no alcanzaban a la provincia secesionista y porque en definitiva, como rotundamente Seguí señalaba, valía “mucho más la integridad de la República que el artículo 30 de la Constitución de Mayo. Y que aún en el caso contrario, no hay incompatibilidad entre la realización de aquélla y el cumplimiento de este...”.

Respecto a los que desde la Confederación alegaban la pérdida del derecho por parte de Buenos Aires de revisar y proponer reformas al texto constitucional, señalaba que “el derecho de examen reservado a Buenos Aires no tenía un término perentorio, aun cuando el deseo de la Nación fuese que aquella Provincia usara de su derecho cuanto antes. Desde el año 54 hasta el 58 las Cámaras Legislativas se han pronunciado siempre por la negociación con Buenos Aires al digno objeto de que examinando previamente la Carta Fundamental, viniera al seno de la Confederación con o sin la reforma de aquélla...”.

La interpretación realizada por Seguí alrededor del primitivo artículo 30 de la Constitución Nacional alcanzaba no solo al aspecto jurídico-formal de la cuestión, sino también al político-substancial; en efecto, la Carta de Mayo era reformable al solo efecto de reincorporar a la provincia de Buenos Aires al seno de la Confederación Argentina, y el derecho de aquella provincia de revisar y proponer reformas devenía de hechos políticos concretos acaecidos desde 1853, puesto que “Si la Confederación Argentina, en virtud de lo dispuesto por el art. 30 del Código de Mayo no pudiera reformarse hasta después de pasados diez años, ni aún para recibir en su seno a la Provincia de Buenos Aires, absurdo y ridículo sería entonces el envío de la Comisión del Congreso en 1853, las resoluciones de la Asamblea Legislativa y todas las notas que desde el 54 al 58 han sido dirigidas al mismo por el Poder Ejecutivo de la Nación... Este es el derecho, y *El Nacional* de Buenos Aires se muestra no muy entendido en la materia... Son, pues, momentos preciosos y graves los que cruzamos, y sería una notable imprevisión no hacer hoy lo que es posible y fácil tal vez, y esperar *tres* años más sin otra garantía que la muy mudable voluntad de hombres y de pueblos como los nuestros, dominados, casi siempre, por la dolencia cruel del espíritu de partido... ¿Con qué objeto dejar *tres años* más pendientes la resolución de la más importante y vital cuestión que pueda ofrecer a un pueblo, cual es la de su integridad como Nación?...”<sup>5</sup>.

La polémica periodística espejaba una realidad que latía a ambos lados del Arroyo del Medio: el Pacto de Unión no tenía otro significado que el de una simple tregua en la lucha por la hegemonía sobre el conjunto del país.

5. Los textos completos de los artículos de J. F. Seguí pueden verse en el libro: *Polémica sobre la Constitución*, Instituto Histórico de la Organización Nacional, pp. 89-94, 1982.

## LA CONVENCION DE BUENOS AIRES

El 5 de enero de 1860 comenzaron las sesiones de la convención provincial examinadora de Buenos Aires, que, como se sabe, era producto de las cláusulas del Pacto de San José de Flores. Las sesiones preparatorias se prolongaron hasta el 31 de enero (cuatro sesiones en total); la primera de las sesiones ordinarias tomó lugar el 6 de febrero de 1860 y se prolongaron hasta el 12 de mayo del mismo año. De las primeras sesiones (preparatorias) merece rescatarse la cuestión planteada alrededor del juramento que debían prestar los convencionales acerca de si Buenos Aires era una provincia o subsistía como un “Estado”, dato revelador del espíritu que animaba a la mayoría de los hombres que integraban aquella convención examinadora. Al respecto dijo Bartolomé Mitre: “Este pueblo tiene su nombre, y ese nombre es el *estado* de Buenos Aires, que no se puede substituir por el de provincia sin borrar el nombre que tiene... He dicho que mientras el estado de Buenos Aires no se incorpore a la Confederación, mientras no sea una de tantas provincias, debe subsistir el *statu quo* y debe mantenerse el nombre de estado...”.

Desde que el Pacto de Unión había dejado planteada la hipótesis que Buenos Aires aceptase sin más trámite la Constitución, el primer tema que debía resolver la Convención provincial era si debían proponerse o no debían proponerse reformas al texto del 53. En los comicios para elegir los diputados realizados sobre la base de la legislación electoral de la provincia se habían presentado dos listas que reflejaban las opiniones que dividían al espectro político porteño, a saber: la que se nucleaba en el “Club Libertad”, esto es, la de los elementos que dominaban la escena provincial desde los acontecimientos de septiembre de 1852 (los hombres del partido de “los principios”), y la que se agrupaba en el “Club de la Paz” integrada por urquicistas, porteños moderados y antiguos federales doctrinarios. El resultado de aquellas elecciones (plagadas de fraude, como todas las de la época) arrojó una convención provincial dominada por la facción liberal; en consecuencia, se conformó una mayoría partidaria de las reformas, apoyada por periódicos como *El Nacional* y *La Tribuna*. Solo una minoría integrada por diecisiete opiniones adujo que la provincia, como prenda de paz y unión, debía abstenerse de proponer reformas y aceptar la Constitución de 1853 tal cual había sido sancionada o, en el mejor de los casos, promover la eliminación lisa y llana del controvertido artículo 3 relativo al lugar de residencia de las autoridades nacionales. La expresión periodística de esta minoría era el periódico *La Reforma Pacífica* dirigido por Nicolás Calvo. La mayoría integraba el llamado partido Liberal, apodados por sus adversarios como “pandilleros” (la “pandilla liberal”) porque terminaban sus actos públicos descargando sus armas de fuego al aire; la minoría componía el partido Federal, a quienes se les endilgaba el mote de “chupandinos” porque sus reuniones se hacían a la par de asados en los que, se rumoreaba, corría el vino tinto en abundancia. En la sesión del 25 de abril el diputado “chupandino” D. R. Pérez manifestó entre otros elementos de juicio: “Debo un homenaje completo a la libertad con que deben manifestarse las opi-

niones... no debe esperarse que en una discusión tan solemne, nosotros no expresemos cuáles son nuestros principios y cuáles nuestros propósitos. La minoría actual no quiere, señor, traer ninguna clase de conflictos, ninguna palabra agria que pueda distraerla de su primordial deseo, que es ir pronto y muy pronto, a la reconstrucción de la nacionalidad argentina... Entonces, señor, manifestaré cuál será el plan de nuestra conducta ulterior... hemos resuelto dejar a la mayoría de la asamblea que determine lo que crea más conveniente, según sus ideas y propósitos. En esta parte no queremos ser una rémora, porque para nosotros tanto importa ir a la nacionalidad por la reforma, como sin ella, con tal que vayamos efectivamente. Lo que queremos es ir pronto... En cuanto a las reformas en sí mismas... siguiendo la inspiración de nuestras ideas políticas, nos parece mejor que la unión se opere ya, y que las reformas le subsigan, con mayores ventajas, cuando los espíritus estén menos preocupados de la lucha... Estas ideas... son las que nos han llevado a sostener, que ella debe aceptarse (la Constitución) bajo las modificaciones del pacto del 11 de noviembre, pidiéndose, además, garantías para obtener reformas ulteriores, luego de realizada la unión de los pueblos...”.

Pero la mayoría “pandillera”, ya en la primera sesión ordinaria del 6 de febrero de 1860 había procedido a designar una Comisión que debía examinar la Constitución con el fin directo de proponer las reformas que estimase pertinentes para luego ser tratadas por el pleno de la Convención, o sea, que en los hechos y en el espíritu de las cosas habían descartado la alternativa de no proponer reformas y jurar la Constitución directamente. Esta Comisión estuvo integrada por Domingo Faustino Sarmiento, Dalmacio Vélez Sarsfield, Bartolomé Mitre, José Mármol, Luis Domínguez, José Barros Pazos y Antonio Cruz Obligado, todos integrantes de la facción liberal, puesto que los federales adoptaron desde los inicios de la Convención y luego ratificaron la postura de no participar ni siquiera en la discusión de las reformas. Así lo expresó Félix Frías en la sesión del 27 de abril: “Los que entendemos que se debe aceptar sin enmienda la Constitución de Mayo, ¿con qué objeto hemos de entrar en el debate de cada una de las reformas, cuando las rechazamos todas?...”.

Recién el 24 de abril de 1860 volvió a sesionar la Convención; la morosidad era parte de aquella absurda maquinación política tramada para que la Constitución reformada no llevase la firma de Urquiza. El mismo gobernador de la provincia, Felipe Llavallol, tuvo que dirigirse a las autoridades del cónclave inquiriendo si estaban ya terminados o próximos a terminarse los trabajos relativos a las propuestas reformistas. El día 25, la Comisión presentó su Informe, redactado por Bartolomé Mitre. El Plan o Cuadro de Reformas propuesto, que alcanzaba un total de veintiséis artículos, se dividía en cinco secciones, a saber:

- 1- Las relativas a las declaraciones, derechos y garantías.
- 2- Las relativas a la composición de los poderes.
- 3- Las relativas a las atribuciones de los poderes.
- 4- Las relativas a las materias económicas.
- 5- Las relativas a las reformas del Pacto o que eran de su consecuencia.

Con relación a este Cuadro de Reformas propuesto por la Comisión, se ha observado atinadamente que en su inmensa mayoría no son más que “... adiciones o ampliaciones aclaratorias del texto o supresiones parciales que tenían por objeto concordar el texto con la numeración de nuevos artículos o simples modificaciones. Solamente tres eran artículos nuevos proyectados”<sup>6</sup>, por lo que fácilmente se ha llegado a la conclusión de que las reformas aconsejadas, por un lado, “... fueron la justificación de la resistencia porteña contra Urquiza y la Confederación”<sup>7</sup>, y por el otro, tuvieron por objeto proteger la autonomía de la provincia amenazada frente al conjunto de provincias que componían la Confederación Argentina, como se verá oportunamente.

Al margen de las reformas aconsejadas por la Comisión, el convencional Félix Frías intentó introducir un proyecto de reforma al artículo 2 de la Constitución, proponiendo a la religión católica como la oficial del Estado (“La religión católica apostólica romana es la religión de la República Argentina, cuyo gobierno costea su culto. El gobierno le debe la más eficaz protección, y sus habitantes el mayor respeto y la más profunda veneración”). El planteo de Frías –un fervoroso católico integrante de la generación de 1837– era impertinente e inconsecuente, ya que como integrante de la minoría federal de la Convención se había pronunciado negativamente en cuanto al tema de la introducción y/o discusión de reformas, y en forma subrepticia introducía una temática, la de la religión, que la propia Comisión ni siquiera había tocado. La respuesta corrió, entre otros, por parte de Sarmiento, originándose un debate que de alguna manera reeditó el sostenido en 1853 en la ciudad de Santa Fe; la moción de Frías no prosperó.

También Vélez Sarsfield propició fuera del Cuadro de la Comisión una reforma relativa a la denominación del país, en cuanto a que su nombre histórico no era otro que el de Provincias Unidas del Río de la Plata (el nombre Confederación Argentina había sido adoptado en la época de Rosas, consecuencia del Pacto Federal de 1831, “hecho entre tres gobiernos de caciques” y recordaba los días de la tiranía, alegaba) lo que fue calurosamente apoyado por Mármol y por Sarmiento. Este último manifestó, entre otros argumentos favorables, que “el nombre de Provincias Unidas del Río de la Plata será aceptado con entusiasmo por las provincias, no tan sólo porque nos liga a la historia de nuestros tiempos gloriosos, sino porque recuerdan este acto solemne de la reunión de Buenos Aires...”. La propuesta de Vélez tuvo favorable acogida entre los convencionales y fue aprobada calurosamente: puede leerse en el acta respectiva del 11 de mayo de 1860: “La Convención se pone de pie en masa; las tribunas de la barra... se conmueven; el presidente y secretarios se levantan de sus asientos, y todos los concurrentes, y los convencionales, dándose las manos, prorrumper en gritos de ¡Vivan las Provincias Unidas del Río de la Plata! ¡Viva la Convención de Buenos Aires!...”, exclamaciones que, a nuestro juicio y atendiendo aquellas horas de la

6. Galletti, Alfredo, 1974, p. 545.

7. Scobie, James, *La lucha por la consolidación de la nacionalidad argentina*, p. 264, Ediciones Solar, 1979.



República, más que un espíritu nacional desnudaba el rancio localismo de una gran parte de la dirigencia política de Buenos Aires.

El 12 de mayo de 1860, el convencional Luis Sáenz Peña (futuro presidente de la República) tomó la palabra en nombre de la minoría federal e hizo una serie de apreciaciones instando a que “una vez sancionadas aquí esas reformas, nuestros votos y nuestro anhelo serán para que se acepten por la Convención nacional la mayor parte de las reformas que se le someten. Ojalá, señor presidente, que así suceda, para que Buenos Aires entre al gremio de la unión argentina satisfecha en todas sus exigencias...”. Seguidamente el presidente de la Convención Provincial Examinadora de Buenos Aires dijo: “Señores: la Convención del *estado* de Buenos Aires ha terminado sus trabajos...”; quedaba abierto el camino para la reforma constitucional de 1860.

## LOS PACTOS DE JUNIO

El Pacto de San José de Flores sentó las premisas básicas para la convocatoria y reunión de una Convención Nacional reformadora *ad hoc* que debía avocarse al tratamiento de las eventuales reformas que pudiese proponer Buenos Aires, pero varias cuestiones colaterales relativas a esta Convención quedaron sin formas prácticas de solución; pero además, no estaba viabilizada la efectividad de la garantía del art. 8 del Pacto relativo a la cuestión de la Aduana de Buenos Aires, cuyos ingresos quedaron afectados a la atención del presupuesto del año 1859 y deudas de la provincia por el término de cinco años.

Sobre la base de estos espacios en blanco que dejaba abiertos el Pacto de Familia, el nuevo gobernador de la provincia de Buenos Aires Bartolomé Mitre –de quien se dice por algunos autores que luego de su elevación a la primera magistratura provincial reveló una decidida inclinación por lograr la unidad nacional– comisionó en el mes de junio de 1860 al Dr. Dalmacio Vélez Sarsfield ante el gobierno de Paraná, a la sazón ya presidido por el Dr. Santiago Derqui, a fin de presentar el cuadro de reformas propuesto por la Convención examinadora y lograr un acuerdo complementario que contemplase tanto las cuestiones relativas a la Convención Nacional Reformadora *ad hoc* como cuanto a las cuestiones económicas pendientes. En esta misión de Vélez Sarsfield ante el gobierno de la Confederación Argentina se encuentra el origen de los llamados Pactos de Junio o Acuerdos de Paraná, suscriptos en esta última ciudad el día 6 de junio de 1860.

Con relación a la Convención Nacional reformadora se acordaron los siguientes puntos:

- a- El poder ejecutivo nacional debía elevar al Congreso Federal Legislativo el Cuadro de Reformas propuesto por la provincia de Buenos Aires, a fin de que éste convocase a la Convención Nacional Reformadora *ad hoc* (art. 1.º);
- b- Convocada por el poder legislativo la Convención, el poder ejecutivo debía proceder a fijar la fecha de elección de los diputados y comunicarla a todas las provincias (art. 2);

- c- Dado que se había establecido que las provincias estarían representadas conforme a su población, al no existir un censo poblacional se optó tomar como base la establecida en el originario artículo 34 de la Constitución de 1853 (art. 3);
- d- Los diputados constituyentes debían ser naturales o residentes de las provincias que los eligiesen, gozarían de fueros e inmunidades parlamentarias, y las sesiones de la Convención se desarrollarían en la ciudad de Santa Fe bajo la protección y garantías del gobierno de la Confederación (arts. 4 y 5);
- e- La Convención Nacional comenzaría sus sesiones dentro de los treinta días de elegidos los diputados, debiendo terminar sus trabajos dentro de un término no mayor de treinta días (art. 8);
- f- Sancionadas las reformas, la Convención debía comunicar las mismas al gobierno de la Confederación y al de Buenos Aires, clausurando sus sesiones. Dentro de los quince días de la sanción, Buenos Aires debía proceder a jurar la Constitución reformada (arts. 9 y 10);
- g- Jurada la Constitución e incorporada la provincia de Buenos Aires, se prorrogarían las sesiones del Congreso Federal Legislativo o se convocaría a sesiones extraordinarias a fin de incorporar a los diputados y senadores de la provincia (art. 11).

Las cláusulas precedentes resolvían las dificultades y allanaban el camino para la reunión de la Convención Nacional Reformadora *ad hoc* así como otras cuestiones ulteriores. Corresponde analizar el articulado relativo a las cuestiones de orden económico-financiero. En este sentido:

- a- El gobierno de la provincia de Buenos Aires continuaría con la administración de la Aduana aun en aquellos ramos que por su naturaleza correspondiesen a las autoridades nacionales, “hasta que incorporados los Diputados de Buenos Aires al Congreso, disponga éste sobre la materia y el modo de hacer efectiva la garantía dada a Buenos Aires, por el art. 8 del convenio de 11 de Noviembre...” (art. 12); interinamente, Buenos Aires se obligaba a entregar al gobierno de la Confederación la suma de \$1.500.000 mensuales para contribuir a los gastos nacionales (art. 14);
- b- La legislación aduanera se uniformaría una vez incorporados los diputados de Buenos Aires al Congreso Nacional Legislativo (art. 16); se establecía la libre circulación de las mercancías (art. 17) y el gobierno de Paraná se comprometía a admitir la libre circulación en el territorio de la Confederación del papel moneda de Buenos Aires (art. 18).

Respecto a las cláusulas económicas de los Acuerdos de Paraná se ha observado certeramente que “... implicaban que solo se lograría la unidad cuando los intereses porteños estuvieran seguros dentro del cuadro de un gobierno nacional. Esencialmente, el período de cinco años en que la tesorería nacional sólo recibiría el exceso de las entradas provenientes de los aranceles de Buenos Aires luego que los gastos de la provincia hubieran sido pagados, dejaba en pie

la coexistencia de dos gobiernos y poderes separados en la nación argentina”<sup>8</sup>. Estas estipulaciones de orden económico, por otra parte, reflejaban las urgencias y debilidades financieras de la Confederación. A pesar de todo, Buenos Aires conservaba el manejo de la Aduana, la llave maestra de aquel complejo político, y sólo se comprometía a entregar al gobierno de la Confederación una suma mensual de dinero revirtiendo el texto expreso del Pacto de San José de Flores. Se ha afirmado, también, y con mucha razón, que estas normas pactadas abrieron una profunda brecha en las relaciones entre el Presidente Santiago Derqui y el gobernador de Entre Ríos Justo José de Urquiza.

El 23 de junio de 1860, el Congreso Legislativo de la Confederación procedía a sancionar la ley n.º 234, por la que se convocaba a la Convención Nacional Reformadora *ad hoc* en un todo de conformidad a los artículos 5 del Pacto del 11 de noviembre de 1859 y 1.º del Acuerdo del 6 de junio de 1860, “al solo efecto que se tome en consideración las reformas que la Convención de Buenos Aires propone se hagan a la Constitución y decida definitivamente sobre ellas...” (art. 1.º); se autorizaba al titular del poder ejecutivo a tomar las medidas necesarias para que la Convención Nacional se reuniese cuanto antes (art. 2), devolviendo al poder ejecutivo el testimonio auténtico del Cuadro de Reformas presentado por la Convención Examinadora de Buenos Aires (art. 3).

De esta manera se ponían en marcha los mecanismos institucionales tendientes a la reforma constitucional de 1860. Cabe observar que una vez más la provincia de Buenos Aires había obtenido un amplio triunfo en la mesa de negociaciones diplomáticas explotando en su beneficio las debilidades, urgencias, divisiones y credulidades de sus adversarios. En efecto, la Convención no se reuniría en Paraná, sino en Santa Fe, lejos de la influencia personal de Urquiza; la representación de las provincias estaba fijada sobre la base de su población por lo que no existía igualdad entre ellas, una antigua aspiración porteña; los convencionales debían ser naturales o residentes de las provincias que los eligiesen, con lo que se eliminaba la presencia de los “alquilones” que en general eran proclives a la política urquicista; se postergaba la cuestión de la Capital del país desde que el territorio de la provincia no podía ser dividido sin consentimiento de su legislatura; conservaba el manejo de la Aduana; se aseguraba su presupuesto por el término de cinco años así como el pago de su deuda interna y externa en tanto que su papel moneda circulaba libremente por todo el territorio nacional.

### **LA CONVENCION NACIONAL REFORMADORA AD HOC DE 1860**

Sobre las bases asentadas en el Pacto de San José de Flores y su complemento suscripto en Paraná, la Convención Nacional Reformadora *ad hoc* inició sus sesiones preparatorias el 14 de septiembre de 1860 en la ciudad de Santa Fe; tuvo un total de cuatro sesiones preparatorias y de cuatro sesiones ordinarias.

8. Scobie, James, 1979, p. 279.

En la primera de las sesiones preparatorias se designó la Comisión de Poderes; en la segunda se presentó un Reglamento de Debates, Procederes y Policía de la Convención, que fue aprobado posteriormente. En este Reglamento, entre otras cuestiones se estableció que “las reformas a la Constitución propuestas por la Convención de Buenos Aires, no pasarán por discusión en general, bastando para su resolución la discusión en particular sobre cada una de ellas...”; se rechazaron los diplomas de los convencionales de la provincia de San Juan por no ser naturales ni residentes<sup>9</sup> y se resolvió que la Convención se instalase formalmente el día 22 de septiembre. Al cierre de la cuarta y última sesión preparatoria, Juan Francisco Seguí pronunció un encendido discurso exaltando la unidad nacional que estaba a punto de cristalizarse a través de la Convención. A su término, el convencional por Buenos Aires Domingo Faustino Sarmiento hizo moción “para que este discurso fuese agregado al acta de instalación, moción que fue apoyada y aprobada por la cámara...”.

El día 22 tuvo lugar la primera de las sesiones ordinarias, en la que se tomó la resolución de designar una Comisión formada por siete integrantes a fin de que estudiase e informase “in voce” acerca de las reformas propuestas por la provincia de Buenos Aires. Esta Comisión quedó integrada por Salvador María del Carril, Dalmacio Vélez Sarsfield, José Mármol, Rufino de Elizalde, Juan Francisco Seguí, Luis Cáceres y José Benjamín Gorostiaga, hombres tanto de Buenos Aires como de Paraná. La Comisión aconsejó a la Convención aprobar en bloque las reformas propuestas por Buenos Aires, salvo escasas salvedades elaboradas por la propia Comisión<sup>10</sup>. El 24 de septiembre las reformas fueron sancionadas y el día 25 –última de las sesiones ordinarias– “el Señor Presidente dirigió algunas palabras a la Convención, agradeciendo el honor que le había hecho, y haciendo votos por la felicidad de la patria declaró terminadas las sesiones de la Convención...”.

El 1.º de octubre de 1860 las reformas fueron promulgadas por el Presidente Santiago Derqui; el 21 del mismo mes la Constitución reformada era jurada en el territorio bonaerense. La unidad nacional parecía al fin sellada, pero quedaba pendiente el último acto del drama nacional que se desarrollaría en los campos de Pavón.

#### **NÓMINA DE LAS REFORMAS INTRODUCIDAS EN 1860**

En primer lugar debe tenerse presente que desapareció del texto constitucional la palabra “Confederación”, que fue sustituida por la palabra “Nación” tanto en el Preámbulo como en el articulado del texto. En segundo lugar, que se agregaron cuatro artículos nuevos a continuación del 31 (los arts. 32, 33, 34 y 35) y se suprimió uno (el originario art. 51), por lo que la numeración del articulado cambia a partir del artículo 38. Es por ello que en esta nómina de las reformas de 1860

9. Hecho que provocó una gran satisfacción a D. F. Sarmiento, como surge de su correspondencia.

10. Se aprobaron 22 de las 25 reformas propuestas.

se transcriben los artículos nuevos o reformados colocando entre paréntesis el número correspondiente al artículo originario cuando así corresponda. Luego se efectuará un balance integral de esta reforma constitucional.

Art. 3- Las autoridades que ejercen el Gobierno Federal residen en la ciudad que se declare Capital de la República por una ley especial del Congreso, previa cesión hecha por una o más Legislaturas Provinciales, del territorio que haya de federalizarse.

Art. 4- El Gobierno Federal provee a los gastos de la Nación con los fondos del Tesoro Nacional, formado del producto de derechos de importación; y de exportación, hasta mil ochocientos sesenta y seis, con arreglo a lo estatuido en el Inciso 1.º del artículo 67; del de la venta o locación de tierras de propiedad nacional, de la renta de correos, de las demás contribuciones que equitativa y proporcionalmente a la población imponga el Congreso General, y de los empréstitos y operaciones de crédito que decreta el mismo Congreso para urgencias de la Nación o para empresas de utilidad nacional.

Art. 5- Cada provincia dictará para sí una Constitución bajo el sistema representativo, republicano, de acuerdo con los principios, declaraciones y garantías de la Constitución Nacional, y que asegure su administración de justicia, su régimen municipal, y la educación primaria. Bajo estas condiciones, el Gobierno Federal garantiza a cada provincia el goce y ejercicio de sus atribuciones.

Art. 6- El Gobierno Federal interviene en el territorio de las provincias para garantizar la forma republicana de gobierno, o repeler invasiones extranjeras, y a requisición de sus autoridades constituidas para sostenerlas o restablecerlas, si hubiesen sido depuestas por la sedición, o por invasión de otra provincia.

Art. 12- Los buques destinados de una provincia a otra no serán obligados a entrar, anclar y pagar derechos por causa de tránsito, sin que en ningún caso puedan concederse preferencias a un puerto respecto de otro, por medio de leyes o reglamentos de comercio.

Art. 15- En la Nación Argentina no hay esclavos; los pocos que hoy existen quedan libres desde la jura de esta Constitución, y una ley especial reglará las indemnizaciones a que dé lugar esta declaración. Todo contrato de compra y venta de personas es un crimen del que serán responsables los que lo celebrasen, y el escribano o funcionario que lo autorice. Y los esclavos que de cualquier modo se introduzcan quedan libres por el solo hecho de pisar el territorio de la República.

Art. 18- Ningún habitante de la Nación puede ser penado sin juicio previo fundado en ley anterior al hecho del proceso, ni juzgado por comisiones especiales, o sacado de los jueces designados por ley antes del hecho de la causa. Nadie puede ser obligado a declarar contra sí mismo; ni arrestado sino en virtud de orden escrita de autoridad competente. Es inviolable la defensa en juicio de la persona y de los derechos. El domicilio es inviolable, como también la correspondencia epistolar y los papeles privados, y una ley determinará en qué casos y con qué

justificativos podrá procederse a su allanamiento y ocupación. Quedan abolidos para siempre la pena de muerte por causas políticas, toda especie de tormento y los azotes. Las cárceles de la Nación serán sanas y limpias, para seguridad y no para castigo de los reos detenidos en ellas; y toda medida que a pretexto de precaución conduzca a mortificarlos más allá de lo que aquélla exija, hará responsable al juez que lo autorice.

Art. 30- La Constitución puede reformarse en el todo o en cualquiera de sus partes. La necesidad de la reforma debe ser declarada por el Congreso con el voto de dos terceras partes, al menos, de sus miembros; pero no se efectuará sino por una Convención convocada al efecto.

Art. 31- Esta Constitución, las leyes de la Nación que en su consecuencia se dicten por el Congreso y los tratados con las potencias extranjeras son la ley suprema de la Nación; y las autoridades de cada provincia están obligadas a conformarse a ellas, no obstante cualquier disposición en contrario que contengan las leyes o constituciones provinciales, salvo para la Provincia de Buenos Aires, los tratados ratificados después del Pacto de 11 de Noviembre de 1859.

Art. 32- El Congreso Federal no dictará leyes que restrinjan la libertad de imprenta o establezcan sobre ella la jurisdicción federal.

Art. 33- Las declaraciones, derechos y garantías que enumera la Constitución no serán entendidas como negación de otros derechos y garantías no enumerados; pero que nacen del principio de la soberanía del pueblo y de la forma republicana de gobierno.

Art. 34- Los jueces de las cortes federales no podrán serlo al mismo tiempo de los tribunales de provincia, ni el servicio federal, tanto en lo civil como en lo militar, da residencia en la provincia en que se ejerza, y que no sea la del domicilio habitual del empleado, entendiéndose esto para los efectos de optar a empleos en la provincia en que accidentalmente se encuentre.

Art. 35- Las denominaciones adoptadas sucesivamente desde 1810 hasta el presente, a saber: Provincias Unidas del Río de la Plata, República Argentina, Confederación Argentina, serán en adelante nombres oficiales indistintamente para la designación del Gobierno y territorio de las provincias, empleándose las palabras “Nación Argentina” en la formación y sanción de las leyes.

Art. 38 (34)- Los diputados para la primera legislatura se nombrarán en la proporción siguiente: por la provincia de Buenos Aires, doce (12); por la de Córdoba, seis (6); por la de Catamarca, tres (3); por la de Corrientes, cuatro (4); por la de Entre Ríos, dos (2); por la de Jujuy, dos (2); por la de Mendoza, tres (3); por la de La Rioja, dos (2); por la de Salta, tres (3); por la de Santiago, cuatro (4); por la de San Juan, dos (2); por la de Santa Fe, dos (2); y por la de Tucumán, tres (3).

Art. 40 (36)- Para ser diputado se requiere haber cumplido la edad de veinticinco años, tener cuatro de ciudadanía en ejercicio, y ser natural de la provincia que lo elija, o con dos años de residencia inmediata en ella.

Art. 45 (41)- Solo ella ejerce el derecho de acusar ante el senado al presidente, vicepresidente, sus ministros y a los miembros de la Corte Suprema y demás tribunales inferiores de la Nación, en las causas de responsabilidad que se intenten contra ellos, por mal desempeño o por delito en el ejercicio de sus funciones; o por crímenes comunes, después de haber conocido de ellos y declarado haber lugar a la formación de causa por mayoría de dos terceras partes de sus miembros presentes.

Art. 47 (43)- Son requisitos para ser elegido senador: tener la edad de treinta años, haber sido seis años ciudadano de la Nación, disfrutar de una renta anual de dos mil pesos fuertes o de una entrada equivalente, y ser natural de la provincia que lo elija, o con dos años de residencia inmediata en ella.

(51)- Fue suprimido el artículo 51 originario.

Art. 67 (64)

Inc. 1.º- Legislar sobre las aduanas exteriores y establecer los derechos de importación, los cuales, así como las evaluaciones sobre que recaigan, serán uniformes en toda la Nación; bien entendido, que ésta, así como las demás contribuciones nacionales, podrán ser satisfechas en la moneda que fuese corriente en las provincias respectivas, por su justo equivalente. Establecer igualmente los derechos de exportación hasta 1866, en cuya fecha cesarán como impuesto nacional, no pudiendo serlo provincial.

Inc. 11- Dictar los Códigos Civil, Comercial, Penal y de Minería, sin que tales Códigos alteren las jurisdicciones locales, correspondiendo su aplicación a los tribunales federales o provinciales, según que las cosas o las personas cayesen bajo sus respectivas jurisdicciones; y especialmente leyes generales para toda la Nación sobre naturalización y ciudadanía, con sujeción al principio de la ciudadanía natural; así como sobre bancarrotas, sobre falsificación de la moneda corriente y documentos públicos del Estado, y las que requiera el establecimiento del juicio por jurados.

Inc. 28- Hacer todas las leyes y reglamentos que sean convenientes para poner en ejercicio todos los poderes antecedentes, y todos los otros concedidos por la presente Constitución al Gobierno de la Nación Argentina.

Art. 86 (83)

Inc. 20- Fue suprimido.

Inc. 22 (23)- El Presidente tendrá facultad para llenar las vacantes de los empleos, que requieran el acuerdo del Senado, y que ocurran durante su receso, por medio de nombramientos en comisión que expirarán al fin de la próxima legislatura.

Art. 89 (86)- Los ministros no pueden por sí solos, en ningún caso, tomar resoluciones, a excepción de lo concerniente al régimen económico y administrativo de sus respectivos departamentos.

Art. 94 (91)- El Poder Judicial de la Nación será ejercido por una Corte Suprema de Justicia, y por los demás tribunales inferiores que el Congreso estableciere en el territorio de la Nación.

Art. 100 (97)- Corresponde a la Corte Suprema y a los tribunales inferiores de la Nación el conocimiento y decisión de todas las causas que versen sobre puntos regidos en esta Constitución, y por las leyes de la Nación, con la reserva hecha en el inciso 11 del artículo 67; y por los tratados con las naciones extranjeras; de las causas concernientes a embajadores, ministros públicos y cónsules extranjeros; de las causas de almirantazgo y jurisdicción marítima; de los asuntos en que la Nación sea parte; de las causas que se susciten entre dos o más provincias; entre una provincia y los vecinos de otra; entre los vecinos de diferentes provincias; y entre una provincia y sus vecinos, contra un Estado o ciudadano extranjero.

Art. 104 (101)- Las provincias conservan todo el poder no delegado por esta Constitución al Gobierno Federal, y el que expresamente se hayan reservado por pactos especiales al tiempo de su reincorporación.

Art. 106 (103)- Cada provincia dicta su propia Constitución, conforme a lo dispuesto por el artículo 5.

## **BALANCE DE LA REFORMA**

Como expresáramos en su oportunidad, el Cuadro de Reformas propuesto por la Convención Examinadora provincial de Buenos Aires no era más que un catálogo de adiciones o supresiones con cuatro artículos nuevos que en nada desvirtuaba la filosofía esencial del texto sancionado por el Congreso Constituyente de Santa Fe, puesto que, en definitiva, los hombres de Buenos Aires, como los de la Confederación Argentina, adscribían a la común concepción liberal imperante en el siglo XIX. En verdad, las reformas fueron propuestas porque los liberales porteños debían justificar ante la historia la política articulada desde septiembre de 1852 y, además, defender la autonomía de la provincia que en su opinión peligraba cuando se tomaba en conjunto a las trece provincias confederadas (los “trece ranchos”) lideradas por el partido Federal. Con relación a la defensa de la autonomía de Buenos Aires las principales reformas fueron las siguientes:

1- La cuestión de la Capital (art. 3). De hecho, el Pacto de San José de Flores había abrogado el originario artículo 3 de la Constitución desde que una de las garantías acordadas a la provincia de Buenos Aires era la integridad de su territorio, el que no podía ser dividido sin consentimiento de su poder legislativo. La reforma dejó sin lugar de residencia a las autoridades nacionales ya que la ciudad de Buenos Aires dejaba de ser constitucionalmente la Capital de la Nación,



debiendo establecerse dicha residencia mediante una ley especial del Congreso “previa cesión hecha por una o más legislaturas provinciales, del territorio que haya de federalizarse...”.

El espinoso tema quedó diferido para el futuro. A partir de 1862, al asumir Mitre la presidencia constitucional de la República se dio la paradoja de las autoridades nacionales “cohabitando” con las provinciales en la ciudad de Buenos Aires, en tanto que varios proyectos para instalar la Capital en otras ciudades naufragaban; recién en 1880, y como una de las consecuencias de la derrota militar del alzamiento del gobernador Carlos Tejedor contra las autoridades nacionales, encontrará un principio de solución esta trajinada cuestión.

2- La cuestión de las constituciones provinciales (arts. 5 y 106 -103-). La reforma eliminó la necesidad del previo examen y posterior aprobación por parte del Congreso Nacional de las constituciones de las provincias como requisito para que entrasen en vigencia.

3- La cuestión relativa a la intervención federal a las provincias o algunos de sus poderes constituidos (art. 6) En esta espinosa cuestión, el texto experimentó una reforma sustancial. En el Informe de la Comisión que estudió las reformas a proponer por la Convención Provincial porteña puede leerse lo siguiente: “La Constitución Argentina, separándose del texto Norte-Americano en el artículo 6, ha creado la confusión, no distinguiendo lo que es protector, de lo que es represivo, creyendo sin duda sus autores dar por este medio más vigor al poder general. La experiencia ha demostrado todo lo contrario, y ha puesto de manifiesto cuanto peligro hay para las libertades provinciales y para la estabilidad del poder central, en esa confusión de derechos y obligaciones, que deben definirse con precisión, para evitar en lo futuro causas disolventes de la asociación...”.

Si bien en términos teóricos la reforma intentó precisar las causales de la intervención federal a las provincias o alguno de sus poderes constituidos, la experiencia histórica ha demostrado que esta arma puesta en mano del poder central ha sido la favorita para poder avasallar las autonomías de aquellas provincias que en líneas generales no comulgaban con las políticas nacionales; basta hacer un repaso sobre la inmensa mayoría de las intervenciones federales para poder corroborar esa afirmación.

4- La cuestión de la supremacía de la Constitución y de los tratados suscriptos con potencias extranjeras (art. 31). El agregado final relativo a los tratados ratificados con posterioridad a la firma del Pacto de San José de Flores tradujo en esta materia lo que podría denominarse una situación de excepcionalidad que envolvió a la provincia de Buenos Aires al liberarla de los efectos de una serie de tratados celebrados por la Confederación Argentina en tiempos de su separación, lo que lleva a afirmar que la provincia de Buenos Aires fue la que menos poderes delegó en el gobierno nacional.

5- La cuestión de la legislación en materia de libertad de imprenta (art. 32). El nuevo artículo estableció la jurisdicción de las provincias en la materia, excluyendo la jurisdicción federal.

6- La cuestión de la incompatibilidad de las funciones judiciales (art. 34). El nuevo artículo inhibe a los jueces federales de ejercer estas funciones en el ámbito de las justicias provinciales en forma simultánea.

7- La cuestión del juicio político a los gobernadores de las provincias (art. 45 –41–). Se elimina a los gobernadores provinciales de la nómina de sujetos pasibles de ser enjuiciados por el Congreso de la Nación. Cabe señalar que el Proyecto de la Comisión de Asuntos Constitucionales del Congreso de Santa Fe no incluía a los gobernadores entre los funcionarios pasibles de ser enjuiciados políticamente por el Congreso Nacional legislativo. El agregado partió de una iniciativa del diputado Regis Martínez, quien adujo que debía salvaguardarse la libertad de los pueblos de las voluntades sin freno de los déspotas-caudillos; a pesar de la resistencia de José Benjamín Gorostiaga la moción de Martínez terminó siendo votada por la mayoría de los diputados.

8- La cuestión de la legislación de fondo (art. 67, inc. 11, 64, inc. 11). Quedó aclarado que los códigos nacionales no podían alterar las jurisdicciones provinciales y que correspondería su aplicación a los tribunales federales o provinciales según “que las cosas o las personas cayesen bajo sus respectivas jurisdicciones...”.

9- La cuestión de la competencia originaria de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (art. 101 -98-); se suprimió dentro de los casos que hacen a la competencia originaria de la Corte las decisiones “de las causas que se susciten entre los poderes públicos de una misma provincia...”, con lo que se alejaba a una de las estructuras del poder nacional de los conflictos que pudieren suscitarse entre, por ejemplo, el gobernador y la legislatura de una provincia.

10- La cuestión de los poderes delegados por las provincias al gobierno federal (art. 104, 101); la provincia de Buenos Aires se reservaba una serie de facultades incluidas en los pactos especiales celebrados al tiempo de su reincorporación a la Confederación (en lo concreto en el Pacto de San José de Flores y los Acuerdos de Paraná) merced a lo cual quedaba, en el marco general del gobierno nacional que se instituía, como la provincia que menos poderes delegaba, acorde al agregado del artículo 31.

No puede caber duda alguna de que el conjunto de las reformas hasta aquí analizadas hace más federal a la Constitución dada por el Congreso en 1853; mucho se ha escrito al respecto y, sin embargo, lo primero que convoca la atención es que la provincia desde siempre “rectora”, desde la cual emergieron todos los proyectos de corte centralizador o al menos hegemónicos de la política nacional (desde 1810 en adelante), sea la que haya propuesto tales cambios en el texto de Mayo. Develando el tema, se ha puntualizado –desde nuestra visión de las cosas, acertadamente– que “... la posición de Buenos Aires a punto de unirse a un gobierno controlado por las provincias era muy distinta de la que hubiera

sido su entrada en un gobierno nacional que controlase ella misma”<sup>11</sup>; en otras palabras, si bien es cierto que se hace más federal a la Constitución al recortarse los poderes del gobierno nacional sobre las provincias, no puede olvidarse que lo que afanosamente buscaban los dirigentes porteños era un marco de máximas garantías para la autonomía provincial y su paralela subsistencia política. Así, por ejemplo, la cuestión de las constituciones provinciales (art. 5) no sumaba absolutamente nada puesto que éstas debían sancionarse en el marco jurídico general orquestado por la Constitución Nacional y, si así no ocurriese, cabría su revisión por la vía judicial. Por lo demás, la exclusión de los gobernadores provinciales de la nómina de funcionarios públicos sujetos al juicio político por parte del Congreso Nacional, o la incompatibilidad de los jueces federales para ejercer idénticas funciones en las justicias provinciales, o la eliminación del ámbito de la competencia originaria de la Corte Suprema de los conflictos entre los poderes de una misma provincia, no hacían más que seguir una buena y más que razonable línea doctrinaria de derecho público. En cuanto a la reforma introducida en el artículo 6 relativa a las intervenciones federales se ha afirmado que “... no se trataba de una fórmula que ampliara el concepto de federalismo, sino que lo restringía, atento los términos ambiguos que permitían imponerla bajo cualquier pretexto, como lo fuera a través de una larga y abusiva trayectoria”<sup>12</sup>, ya que la expresión “forma republicana de gobierno” dice mucho y poco a la vez y en las circunstancias concretas, dada la ambigüedad del texto, queda siempre al arbitrio interpretativo de los detentadores del poder nacional.

Al margen de lo expuesto anteriormente, otras reformas que merecen consideración son las siguientes:

A- En cuestiones de índole económico-financiera:

1- Los derechos de exportación continuaban integrando el tesoro de la Nación hasta el año 1866 en que cesaban de ser impuestos nacionales, no pudiendo serlo provinciales (arts. 4 y 67, inc. 1; 64, inc. 1). Esta reforma se encuentra estrechamente vinculada con la reforma constitucional de 1866, por lo que el tema será ampliado en oportunidad de su tratamiento.

2- Igualdad de trato para todos los puertos de la Nación (art. 12); hay autores que señalan que en la memoria de los hombres de Buenos Aires estaba presente la ley de derechos diferenciales sancionada por la Confederación al introducir este agregado en el originario artículo 12.

3- Uniformidad de las evaluaciones de los derechos de aduana y posibilidad del pago de los mismos y demás contribuciones nacionales con la moneda corriente en las respectivas provincias (art. 67, inc. 1; 64, inc. 1).

4- Expresa prohibición de suprimir las aduanas exteriores existentes en las provincias al tiempo de su incorporación (art. 67, inc. 9; 64, inc. 9).

11. Scobie, James, 1979, p. 265.

12. Galletti, Alfredo, 1974, p. 575.

B- Los artículos nuevos:

1- Además de los ya señalados, (arts. 32 y 34), se establecen los llamados derechos “no enumerados” (art. 33), que aunque no figuren expresamente en la Constitución lo son en tanto emergen de la soberanía popular y de la forma republicana de gobierno.

2- Los nombres del país (art. 35). La Comisión designada por la Convención acordó una transacción con relación a la propuesta de Vélez Sarsfield en la Convención Examinadora de Buenos Aires sobre los nombres del país: ellos son, indistintamente, Provincias Unidas del Río de la Plata, República Argentina y Confederación Argentina. Debe hacerse notar como una curiosidad histórica que el nombre utilizado para nuestro país por el Congreso de Tucumán e impuesto en la Constitución de 1819 (“Provincias Unidas en Sud América”) no fue incluido.

C- En cuanto a la reforma constitucional, se suprimió el plazo de diez años del art. 30 y se eliminó el art. 51 que circunscribía las iniciativas reformistas al Senado Nacional.

D- En cuanto a la enseñanza primaria se eliminó la gratuidad exigida en el originario art. 5 dado que, se adujo, atacaba el “principio de la soberanía provincial”.

E- En cuanto al poder legislativo, se agregó el requisito para ser diputado o senador el de ser natural o tener dos años de residencia inmediata en la respectiva provincia (arts. 40 y 47 -36 y 43-). se estableció el principio de “ciudadanía natural” en materia de leyes de ciudadanía y naturalización (art. 67, inc. 11 -64, inc. 11-). Se eliminó del Inciso 28 del Artículo 67 -64- la atribución del Congreso de aprobar las constituciones provinciales y se dio mayor precisión a la comisión de delitos comunes como causal de juicio político (art. 45 -41-).

F- En cuanto al poder ejecutivo, se limitaron sus facultades en materia de estado de sitio al eliminarse el originario inciso 20 del artículo 86 -83- y se reformó el originario inciso 23 –hoy inciso 22– en lo relativo a los llamados “nombramientos en comisión”.

G- En cuanto al poder judicial, el número de miembros de la Corte Suprema de Justicia quedó librado a las leyes que sancionase el Congreso (art. 94 -91-); se introdujo la aclaración en el artículo 100 -97- “... y entre una provincia y sus vecinos, contra un Estado o ciudadano extranjero...”, eliminándose, por último, de la competencia originaria de la Suprema Corte los llamados recursos de fuerza, relativos al fuero eclesiástico.

Se puede, en definitiva, aseverar que la reforma constitucional de 1860 tuvo por principal objeto coronar el proceso de reincorporación de la provincia de Buenos Aires a la Confederación Argentina, pero que no alteró la sustancia ideológica del texto originario sancionado por el Congreso General Constituyente de Santa Fe el 1.º de mayo de 1853.

Existe un punto de vista normativista por el que se señala que en su conjunto el proceso de reforma constitucional de 1860 se apartó de las normas expresas que la Constitución contenía en sus primitivos arts. 30 y 51, ya que no se respetaron los diez años prescriptos en el primero y el tratamiento de lo que luego se transformaría en la ley n 234 por parte del Congreso de la Confederación tuvo sus inicios en la Cámara de Diputados y no en el Senado. En función de estos argumentos, el Pacto de San José de Flores es transformado en una especie de “acto constituyente revolucionario” y legitima la utilización de la expresión “Constitución de 1853-60”, lo que oculta la aviesa intención porteñista de opacar la labor de los constituyentes de Santa Fe y del general Justo José de Urquiza e introduce una confusión inaceptable en el espíritu del pueblo. Si la emancipación de nuestro país tiene una fecha precisa (25 de Mayo de 1810) al igual que la de su independencia (9 de Julio de 1816) también la tiene su Constitución: 1.º de Mayo de 1853. Para que nos entendamos definitivamente: la Convención de 1860 no fue una *convención constituyente* sino una *convención reformadora*.

Con relación al primigenio artículo 30 de la Constitución nos remitimos a las fundadas argumentaciones vertidas por Juan Francisco Seguí, desarrolladas en páginas anteriores; en cuanto al originario art. 51 debe entenderse que el Congreso Federal Legislativo no “declaró” la necesidad de la reforma constitucional, sino que simplemente se limitó a dar fuerza de ley a las estipulaciones pertinentes del Pacto de Unión y de los Acuerdos de Paraná los que, vale la pena reiterar, estructuraban los pasos necesarios para concretar la reincorporación del “Estado rebelde” a la Confederación Argentina. Con lo expuesto anteriormente queremos significar que nos ubicamos abiertamente con los que han sostenido, sostienen y continuarán sosteniendo que la constitución de los argentinos no es otra que la discutida y sancionada por el Soberano Congreso General Constituyente reunido *ad hoc* en 1860, que simplemente introdujo a dicho texto las reformas propuestas por la provincia de Buenos Aires que sucintamente se han analizado precedentemente, reformas que fueron sancionadas sin debate alguno, porque como expresó el convencional Julio Victorica en la sesión del 23 de septiembre “la integridad de la Nación Argentina no se discute entre argentinos, se hace...”, y lo trascendente era completar el ciclo histórico iniciado en 1810 con la reincorporación de la provincia de Buenos Aires al tronco nacional común.

El 1.º de octubre de 1860 el presidente de la República, Dr. Santiago Derqui, promulgaba las reformas sancionadas y el día 21 del mismo mes la provincia de Buenos Aires procedió a jurar la “ley federal” solemnemente. Un observador desprevenido hubiese afirmado que la unidad de los argentinos “estaba hecha”. Sin embargo, la historia, una vez más, sorprendió a propios y extraños en los campos de Pavón.



# Breves reflexiones sobre forma y estilo en la interpretación judicial de la constitución histórica<sup>1</sup>

*Jorge Reinaldo Vanossi*

El derecho constitucional argentino ha madurado. Al cabo de un prolongado proceso histórico, su desenvolvimiento –lleno de vicisitudes– le ha suministrado un sólido bagaje de experiencias, doctrinas, jurisprudencia y demás elementos componentes (v.gr., reformas constitucionales) que conforman un “*corpus juris*” de insustituible valor e irremplazable utilidad para abordar a diario los múltiples problemas de interpretación y de funcionalidad que presenta todo régimen político-constitucional en vigencia, cualquiera sea su tipo o clase.

En el caso argentino, desde la Revolución de Mayo hasta los días que corren, los sucesivos actores, protagonistas y pensadores fueron acumulando datos y vivencias en cada momento de la historia; que sirvieron para inspirar ensayos, propuestas, bocetos, estatutos, constituciones, leyes complementarias, soluciones hermenéuticas, fórmulas jurisprudenciales y demás piezas del complicado ajedrez constitucional propio de un estado sujeto a periódicas crisis de legitimidad de sus gobernantes o de emergencias provocadas por situaciones graves de “estado de necesidad”. La discontinuidad del régimen no fue ajena a la progresiva generación de epidemias de anomia, que con el pasar del tiempo generaron una patología que las convirtió en una desgracia endémica, hasta hoy.

Dentro de este cuadro variopinto, tan rico en contrastes y dicotomías, merece un osado comentario el tema concerniente a las corrientes de pensamiento o líneas de apoyo que sirven de fuente y sustento a los pronunciamientos judiciales de interpretación de las normas supremas que sustentan el sistema constitucional, tarea importantísima que va por cuenta de los “*leading cases*” de la Corte Suprema de Justicia de la Nación. Ella misma se ha auto proclamado como “*la intérprete final de la Constitución*”, al hacer valer ante gobernantes y gobernados su condición de “*tribunal de garantías constitucionales*” y de protagonizar el rol de “*cabeza del Poder Judicial*” que, como es sabido, incluye la función interpretativa en todos sus fueros, instancias y jurisdicciones.

Algunos de los constituyentes de 1853 y 1860 conocían la jurisprudencia de la *Supreme Court of the United States*, a través de lecturas de los “comentarios” del texto de Filadelfia. Es el caso de José Benjamín Gorostiaga –el principal redactor de nuestra Constitución, junto con Juan María Gutierrez–, como lo demostró, entre otros ejemplos, en el perfeccionamiento de la redacción de la “cláusula comer-

1. Comunicación del académico Dr. Jorge Reinaldo Vanossi, en sesión privada de la Academia Nacional de Ciencias Morales y Políticas, el 23 de abril de 2003.

cial” (Art. 67, inc. 12, en la numeración histórica del texto). El mismo Gorostiaga se desempeñó luego, durante veinte años, como juez de la Corte Suprema de Justicia (de los cuales, diez años ocupó la Presidencia del Tribunal) acudiendo, en varias oportunidades, a las doctrinas emergentes de las sentencias de la Corte de Washington, para resolver casos en que las reglas constitucionales eran análogas en los dos textos (acaso el ejemplo más explícito haya sido el “*dictum*” que se explicita en los fundamentos del caso Lino de la Torre sobre potestades parlamentarias sancionatorias). En pocas décadas más (la Corte Suprema argentina había comenzado a dictar sus fallos en 1863, luego de su instalación por el presidente Bartolomé Mitre) se multiplicó la consabida cita de precedentes norteamericanos, favorecida por las traducciones de grandes comentarios (Story, Cooley, etc.) que nuestro Congreso había encomendado a Nicolás Calvo y que pasaron a ser obras de consulta habituales por parte de nuestros jueces. En algún momento, también comenzaron a llegar al Río de la Plata –por suscripción– el equivalente a nuestra colección de “Fallos” y el “Digesto”, es decir, los *United States Supreme Court Reports*, con el texto de las sentencias de aquel acreditado Tribunal, al que accedían los conocedores del idioma inglés.

Todo ello hizo carne entre nosotros –salvando las diferencias con el sistema del *common law*–, en las ideas que se concretarían en la autorizada opinión de grandes personalidades de la vida política y jurídica de la nación del norte, en el sentido de que “*estamos regidos por una Constitución, pero esa Constitución es lo que los jueces dicen que es*” (Charles Evans Hughes); o bien en la afirmación según la cual “*la Suprema Corte es algo así como una Convención Constituyente en sesión permanente*” (Woodrow Wilson); o asimismo, la tesis en el sentido de que la función de los hombres de Derecho “*es predecir lo que los jueces habrán de decir*” al tiempo de resolver los casos (Oliver Wendell Holmes). En la Argentina no hubo confesiones tan palmarias, ni aceptaciones tan irrestrictas; pero, poco a poco, el acudimiento a la doctrina de los jueces norteamericanos se fue abriendo paso a partir de las primeras incursiones que desde el podio de la Cátedra universitaria porteña emprendiera su titular Lucio V. López, el sucesor de José Manuel Estrada (que había seguido un método de análisis predominantemente histórico y doctrinario).

Autores ulteriores, como el gran Joaquín V. González, en su siempre vigente “Manual”, acentuaron el acudimiento a la jurisprudencia norteamericana, cuidando siempre de separar semejanzas y diferencias entre algunos puntos de ambos textos constitucionales; y un ejemplo paradigmático de la meticulosidad de ese trabajo científico fue, en su momento, el “Tratado de Derecho Constitucional Argentino” del Prof. Juan Antonio González Calderón, Catedrático de las universidades Nacionales de Buenos Aires y La Plata, al tiempo que ejercía la magistratura en la Cámara Federal de Apelaciones de la Capital Federal. De ahí en más, siempre ha estado presente ese acudimiento a la jurisprudencia “comparada” de raíz estadounidense, como herramienta de trabajo de los jueces al fundar sus pronunciamientos y de los autores al formular sus aportes de análisis y doctrina en la muy copiosa bibliografía constitucional argentina.



Dos acontecimientos han venido a modificar, en parte, este panorama del trabajo constitucional:

Uno, muy afortunado para el país de origen, ha sido la sanción –y su consiguiente exégesis– de la Constitución de España (próxima a cumplir un cuarto de siglo), con el alud de aportes provenientes de los especialistas y, en especial, de las sentencias interpretativas emanadas del tribunal Constitucional creado por la misma Constitución; siguiendo, en cierta medida, el modelo de control concentrado que inaugurara Hans Kelsen con la Constitución de Austria (1920) y que más cercanamente prestigiara la República de Italia con la Corte Constitucional del Palazzo della Consulta establecida en la Constitución vigente desde 1948, como así también la Ley Fundamental de Bonn (Alemania, 1949) y otras constituciones europeas.

El segundo acontecimiento –no tan feliz como el antedicho– ha sido la reforma constitucional argentina de 1994, como fruto del “Pacto de Olivos” y de la vocación reeleccionista que imperaba en ese momento y ante la que sucumbió una dirigencia política cuyas miras no llegaban más allá de los cálculos y de las transacciones electorales. Fue la obra de una Convención Constituyente en la que las principales decisiones pasaron por los andariveles de varias operaciones compensatorias (a manera de trueque), en aras de asegurar la continuidad en el poder del propio detentador de ese poder, en ejercicio. El tercer senador (para un sector de la oposición), la autonomía (algo más que la autocefalía) de la ciudad porteña (en pro de otro sector de la misma fuerza opositora), la coparticipación fiscal en beneficio de las provincias que son perezosas para procurar su propia recaudación (para ganar el apoyo de muchos gobernadores y vicegobernadores presentes en la Convención), el reconocimiento del rango constitucional con jerarquía suprema de una decena de tratados y convenciones de derechos humanos (para obtener el voto aprobatorio de “blanqueo” de sectores supuestamente progresistas); y así sucesivamente. De paso, tuvieron cabida constitucional varias instituciones y órganos, algunos preexistentes por creación legislativa, otros nacidos de la necesidad de crear nuevos espacios de poder (no obstante que habrían podido ser establecidos por ley, aunque sin esa cuota de “poder político” que los transformó en un afrodisíaco para futuros antojos en el reparto de sitials...). Todo esto desembocó en una prolífica literatura de comentarios paisajistas en torno a las innovaciones de la “nueva Constitución”, que en cuanto a la sed de búsqueda de puntos de referencia en el derecho comparado, condujo a la europeización de las fuentes de consulta a los fines de poder instalar un nuevo perfil de citas doctrinarias y jurisprudenciales, referente a la hermenéutica de las novedades y la interpretación de sus imprecisos alcances.

Nace a partir de allí la tendencia a buscar en fallos y en obras provenientes del Viejo Continente las luces dirigidas a detectar el sentido de las nuevas cláusulas constitucionales. Tamaña tarea ha abierto la inquietud de rastrear o bucear (según los casos) en un acopio de materiales de innegable valor teórico, pero de limitadas aplicaciones genuinas en el terreno de desentrañar el *quid* de la cuestión en la solución de la “cuadratura del círculo”, o sea, de encontrar resultados

armoniosos en el injerto continental de una obra (la de 1853-1860) cuya filiación era un faro inequívoco para precisar su letra y su espíritu.

En consecuencia, de la combinación de fuentes interpretativas procedentes de modelos distintos y distantes, se produce una mixtura que, lejos de ayudar al esclarecimiento de los problemas que se suscitan en la aplicación de las normas y en el consiguiente funcionamiento de los órganos, por el contrario, se acrecientan los niveles de oscuridad y las justificadas dudas que aparecen ante un cuadro tan complejo, al punto de resultar casi imposible intentar una calificación correcta y asequible en torno a qué tipo de modelo y qué clase de régimen hemos adoptado.

Si intentamos repasar la evolución registrada en las herramientas hermenéuticas, podríamos afirmar:

Que los constituyentes originarios no pretendieron ser originales. Sin depreciar los antecedentes patrios de 1810 a 1852 –que tuvieron en cuenta en numerosas cláusulas (v. gr. el fulminante Art. 29 sobre “*la suma del poder público*”)– optaron, en cuanto al modelo, por una “adopción” (Art.1.º), aunque –como bien remarcará Sánchez Viamonte– le introdujeron variantes y modalidades que significaron una verdadera “adaptación”, tal como lo reconoce el mismo Art. 1.º en su parte final (“... *según lo establece la presente Constitución*”). Todo esto se desprende –también– de las palabras de José Benjamín Gorostiaga en el informe o despacho que la Comisión redactora eleva al plenario del Congreso General Constituyente.

Si bien en la inmediata polémica Alberdi-Sarmiento, aquél destaca la influencia de los antecedentes y de las experiencias nacionales, con la reforma de 1860 y la instalación de la Justicia Federal, la Corte Suprema se apoya paulatinamente en la colación de las interpretaciones basadas en la similitud de ciertas cláusulas con sus congéneres del derecho comparado (EE. UU. en primer término), y las elaboraciones jurisprudenciales correlativas al mismo origen. Más tarde, la Cátedra universitaria hace lo propio incorporando a la enseñanza y a la investigación una metodología “paralela”, o sea, que guardaba correspondencia con las similitudes antedichas. El apego a las citas de autores y sentencias se prolongó durante muchas décadas, alimentándose en nuevas obras doctrinarias y en numerosos “*leading cases*” que ayudaban a resolver más cuestiones novedosas.

La que podríamos llamar Corte Suprema “clásica” siguió una técnica de apoyaturas en sus formulaciones interpretativas, caracterizada por la sobriedad de las citas, eludiendo abusos o redundancias, para limitarse a buscar fuerza en el mejor sustento de la “*ratio decidendi*”, sin dejarse tentar en demasía por el lucimiento intelectual que muchas veces brinda el hecho de acudir al “*obiter dictum*” (argumentos de mayor abudamiento).

En cuanto a las opiniones de los autores (la doctrina), la Corte eludía la mención de autores nacionales vivos (contemporáneos al fallo) con el doble propósito de evitar al Tribunal el eventual bochorno de un cambio –a posteriori– del criterio o postura del autor elegido, que dejara descolocada a la fundamentación hecha; como también en razón de que muchos autores, por ser abogados

actuantes ante la propia Corte, se vieran envueltos en la situación de tener que defender casos contradictorios con la línea argumental defendida en sus opiniones publicadas con antelación, lo que hubiera creado una gran incomodidad.

Con la ampliación del número de miembros de la Corte Suprema de Justicia de la Nación a nueve (año 1990), y la abarcadora Reforma de la Constitución Nacional (año 1994), el estilo y el perfil de las sentencias de la máxima instancia judicial de la Nación comenzaron a desdibujarse; acaso por la razón coadyuvante de la notable sumatoria (o multiplicación) del número de Secretarios Letrados que pasaron a engrosar las filas de los “redactores” de proyectos de sentencias, tanto en los recursos extraordinarios concedidos por los “superiores tribunales de la causa” cuanto en los recursos de hecho o “de queja” (que al decir del inolvidable Alfredo Orgaz, muchas veces parecen verdaderos “quejidos”...). Así, observando los fallos de esta nueva época, se desprenden algunas notas distintivas, que podemos resumir:

El abandono del estilo y de la morfología (según el Diccionario de la Lengua Española, de la Real Academia, 2.<sup>a</sup> acepción: “*tratado de las formas de las palabras*”) caracterizaron tradicionalmente a la redacción de las sentencias de la Corte. El cuidadoso, pulcro y medido lenguaje de la era Ymaz (por quien fuera treinta años Secretario y se desempeñara seis años más como juez de la Corte Suprema), desgraciadamente se ha esfumado en las tinieblas de la divagación. Como dice una vieja canción, “*sono parole, parole, parole...*”.

En muchísimos casos, la falta o ausencia de una breve, pero esclarecedora relación de los antecedentes del caso (uno o más considerandos destinados a orientar en el origen de la “cuestión federal”), lleva al desconcierto en la lectura de la resolución adoptada por la Corte Suprema; lo que nos recuerda aquel legendario reclamo de mayo: “*el pueblo quiere saber de qué se trata*” (acá el problema es de los letrados).

Tercero, pero lo más importante es la tendencia irrefrenable a hacer gala de erudición, particularmente en ciertos votos (votos aparte –“según su voto”– o votos en disidencia), que conduce a la tentación de infinidad de citas de recientes autores (los intelectuales del último libro..., diría algún comentarista con un dejo de ironía). El abuso del “*obiter dictum*” conlleva el riesgo de convertir a la sentencia en el anticipo de un tratado o tesis sobre el punto en cuestión, cuando ello es más propio de la doctrina que de la jurisprudencia. Algunas veces las referencias bibliográficas pertenecen a trabajos iniciáticos, más que a elaboraciones decantadas de autores ya consagrados, con el riesgo de quedar desmentidos tan pronto pase o decaiga el “*best-seller*” de moda (pasajera). Parecería mejor reservar esas energías intelectuales para volcarlas en una animada conferencia o en un atrapante ensayo o artículo, que son espacios más propicios para hacer docencia.

En síntesis, es menester recuperar un estilo de los fallos de la Corte; y, prioritariamente, en aquellos cuyo contenido versa sobre cuestiones de interpretación constitucional. La coherencia en las formas también “hace” a la congruencia de los contenidos y a la armonía de los fines. ¿O vamos a poner en duda que entre la ética y la estética existe una estrecha vinculación?: más aún media una delicada

interdependencia, a la que obviamente se suma la lógica como disciplina axial del pensamiento y del conocimiento. Y, desde luego, no olvidemos cuidar la identidad de los modelos, pues los paradigmas constitucionales suelen rebelarse ante la insolencia de los apartamientos caprichosos que contradicen sus “*bases y puntos de partida*”, es decir, sus presupuestos.

## CONCLUSIÓN

No cabe duda de que ciertos temas históricos o doctrinarios han hecho derramar tinta con igual intensidad que sangre en las batallas. Y eso también ocurre en el ámbito del derecho, donde la discusión en torno a temas vitales ha desatado ásperas polémicas, algunas de las cuales han alcanzado plena consagración histórica. Hay cuestiones que mantienen su vigencia a través del tiempo y del espacio y así, por ejemplo, lo es la del valor de la jurisprudencia, la que seguirá siendo materia opinable mientras subsista la propia institución judicial, que le da vida.

Es inútil querer puntualizar los límites de lo controvertible en esta cuestión. Tampoco puede sistematizarse, si no se toman en cuenta –previamente– las diferencias existentes en la base institucional que separa a las distintas realidades que son objeto del estudio. Así, y en el tema, tres enfoques pueden intentarse, si tomamos en cuenta las construcciones operadas en EE. UU., en Europa y en la Argentina, como ejemplos. EE. UU. y Argentina tienen en común su sistema representativo, republicano y federal (con matices diferenciales) que forma el “*substratum*” de la idea constitucional que le dio origen. Y si bien ambos adoptan el principio de la división o separación de los poderes, resulta en cambio distinta su concepción de la naturaleza y alcance de la función judicial; que, por otra parte, no es más que una implicancia de la distinta situación que deriva entre una organización de “*common law*” –donde “*judge made law*” y rige el “*stare decisis et quia non movere*”–, y otra organización en la que la construcción silogística tiene por contenido necesario el dato de la ley preexistente, que el juez debe aplicar al caso concreto.

Europa y Argentina tienen en común esta última característica, en cuanto siguen fieles al sistema llamado continental, romanista, codificado y racionalista (por oposición al anglosajón del “*common law*” y “*case method*”, que es predominantemente historicista); pero disienten en cuanto a la estructura misma del Poder judicial, ya que mientras para la concepción europea se trata de una administración de justicia generalmente incapacitada para anular actos emanados de las asambleas legislativas (que son la expresión de la soberanía popular), para los argentinos y los americanos, en cambio, es un Poder de Estado, con igual categoría que los poderes políticos, y que tiene la misión de preservar la supremacía constitucional desconociendo a cada uno de los actos que la contravienen. Es, asimismo, una nota común de los sistemas constitucionales de filiación americana, el “*substratum*” de derecho natural que califica la esencia de los mismos, y

que ha sido el principal ingrediente en la formación ideológica de sus creadores y autores.

Partiendo de la base de las semejanzas y diferencias connotadas precedentemente, no podemos dudar que en nuestro ordenamiento la plena potestad judicial indica fehacientemente que el juez debe entrar a conocer, en todas las causas que se suscitan dentro del ámbito de su competencia; y ello significa que en el ejercicio de esa potestad no debe detenerse ni inhibirse de conocer ante limitaciones que no surjan de la propia Constitución, pero que tampoco debe apartarse –en el momento de juzgar– del contorno que le traza esta norma fundamental pretendiendo consagrar “*la libre creación judicial*”, ya que el principio de la división de los poderes, hace a la esencia misma del sistema republicano que el propio juez integra en uno de esos Poderes.

Es decir, entonces, que si cabe algún reparo a nuestra dimensión del Poder Judicial, ese reparo no se lo debe asociar al de la notable potestad de declarar la inconstitucionalidad o ilegalidad de los actos de los otros dos poderes; sino que, por el contrario, debe dirigirse hacia la crítica de las extralimitaciones que derivan de la llamada “*función creadora*” de los jueces. Sobre todo si el reparo radica en que ese poder reside en funcionarios que no están sujetos a remoción por un pronunciamiento directamente popular.

Tenemos pleno convencimiento sobre las virtudes de nuestro sistema y, sin querer hacer “beneficio de inventario”, pensamos que malgrado las limitaciones que sus jueces pueden tener, conservan aún una mayor libertad de creación que los jueces del “*common law*”. Pues, tal como lo señalan algunos autores<sup>2</sup> ... “*En el sistema inglés, como no existe otro patrón para el tribunal que el precedente mismo, éste es obligatorio para él; en el sistema continental, en cambio, si bien los tribunales inferiores se hallan frecuentemente obligados por los precedentes de los superiores, se encuentran, en cambio, siempre libres respecto de sus propios precedentes, pudiendo en todos los casos variar la interpretación y la jurisprudencia respecto de cualquier punto en debate*”. O bien, por lo menos, como destaca Cueto Rúa<sup>3</sup>, que el juez del *common law* “*se siente compelido a seguir el camino abierto por sus predecesores*”; y “*así, pues, no obstante la libertad aparente de que goza para generalizar y categorizar los hechos de las sentencias precedentes, y explicar así una norma que le satisfaga, se encuentra tan constreñido como el juez civilista por las normas del derecho legislado*”. Es que se trata, en una palabra, de la fidelidad a la regla del “*stare decisis et quia non movere*”, o sea, “*aceptar lo decidido en el pasado y no alterar lo ya resuelto*”.

En ese orden de ideas, ha sido muy variada la de la jurisprudencia. Merecen destacarse algunas de opinión de la doctrina y esas expresiones, más allá del extremo por el que se inclinan, por el predicamento de sus autores o por la autoridad de que dimanen; sin olvidar por eso que no es prudente abundar sobre

2. GARCÍA OLANO, Aftalión y VILANOVA, “Introducción al derecho”, t. 1, pág. 409, nota 69.

3. “Fuentes del Derecho”, pág. 158.

lo ya conocido. Así, Rodolfo Rivarola<sup>4</sup> expresaba: “*Como fuente de derecho, la jurisprudencia no tiene autoridad. Por jurisprudencia se entienden las sentencias de los tribunales superiores dadas en el mismo sentido, sin que obligue a darle autoridad suprema. El uso, la costumbre o la práctica, no pueden crear derechos. Juzgar según la jurisprudencia sería juzgar según la costumbre de los tribunales. Puede decirse de la jurisprudencia lo que en procedimientos se dice de los testigos, que se pesan y no se cuentan, significándose con esto que se debe creer a los testigos según las razones que dan y sus condiciones personales, y no según el número; así los fallos pueden tener autoridad según las razones que contengan, o como dice Laurent, el fallo vale lo que valen sus motivos*”. Y es más interesante destacar la doctrina emitida por la propia Corte Suprema de Justicia de la Nación, a través de algunos de sus fallos; como, v. gr., cuando expresara por intermedio de sus miembros, Dr. Nazar de Anchorena, Ramos Mejía y Casares (“Fallos”, 200: 485, autos Cía. de Electricidad de Los Andes v. Municip. de Mendoza, de dic. 27/944) lo siguiente: “... porque si la interpretación jurisprudencial tiene un valor análogo al de la ley, es precisamente porque integra con ella una realidad jurídica; es, no una nueva norma, sino la norma interpretada cumpliendo su función rectora en el caso concreto que la sentencia decide. Las sentencias con las cuales la jurisprudencia se constituye están con respecto a la ley, en la relación de dependencia de lo fundado con su fundamento, puesto que la sentencia es la actuación concreta de la ley...”.

No está de más recordar que la Corte también ha expresado que “*La facultad de interpretación de los jueces y tribunales inferiores no tiene más limitación que la que resulta de su propia condición de magistrados, y en tal concepto pueden y deben poner en ejercicio todas sus aptitudes y medios de investigación legal, científica o de otro orden para interpretar la ley, si la jurisprudencia violenta sus propias convicciones*” (“Fallos”, 131:109, que firman los Dres. Bermejo, del Solar, Palacio y Figueroa Alcorta). Todos estos fallos, de lejanas épocas, nos demuestran que la Corte Suprema ha tenido una clara posición sobre los poderes y límites de la facultad interpretativa.

Pensamos que así debe ser..., y con más razón debe serlo, ya que si en los países donde se ha desenvuelto otra corriente de ideas y ha prevalecido la regla del “*stare decisis et quia non movere*” en materia de derecho común, no se ha hecho una aplicación rígida de ese principio cuando se trata de la interpretación de normas constitucionales (conf. Willoughby, “*The constitutional law of the United States*”, T. 1, p. 52).

Las citas que anteceden no tienen otro objeto que equilibrar las reflexiones que a diario se producen acerca del tan discutido valor de la jurisprudencia. Y en la materia constitucional es donde cobra mayor relieve la trascendencia del problema por las consecuencias generales e institucionales que lo acompañan. Por lo tanto, debe emplearse un grado particular de prudencia y moderación cuando

4. “Instituciones del derecho civil argentino”, 2.<sup>a</sup> ed., t. 1, pág. 49.

se recogen al vuelo ideas tales como que “*la ley reina pero la jurisprudencia gobierna*”, o la tan mentada del Justice Hughes, de que “*la Constitución es lo que los jueces dicen que es*”. Y lo creemos así, aunque se diga que se trata de una prevención ideológica<sup>5</sup>.

#### **PALABRAS FINALES: UNA PROPUESTA**

El derecho constitucional (y todo el derecho público) argentino está maduro. Ha llegado a la mayoría de edad y tiene acreditado un legítimo sustento en el vigor de sus estudios y en el rigor de sus análisis. Tanto la doctrina como la jurisprudencia, ofrecen la decantación que produce una prolongada experiencia en sus respectivos ámbitos, después de transitar por el perfeccionamiento del método y la precisión en el objeto. Nadie cuestiona la seriedad de los aportes originales con que autores y jueces han contribuido a enriquecer los estudios inspublicísticos, como así también a brindar los instrumentos imprescindibles para la solución de las cuestiones y de los problemas que ininterrumpidamente se han suscitado o renovado desde 1853, hasta nuestros días. Estamos pues en presencia de un derecho público autóctono que, sin perjuicio de incorporar los valiosos aportes que brinda el método comparado, está en condiciones de apoyarse básicamente en los elementos nacidos y desarrollados a través de la vida constitucional argentina. De lo dicho se desprende que lo más recomendable para afianzar esa tendencia con el prestigio de los fundamentos propios, consiste en concentrar el mayor peso argumental de los fallos judiciales interpretativos, en la tradición de los precedentes y en los aportes doctrinarios ya consagrados, reservando la remisión a las citas de origen extranjero –pertenecientes a otros sistemas jurídicos o institucionales– para los casos en que ello resulta insoslayable como consecuencia de la falta o insuficiencia de los elementos vernáculos. Hay que despojarse de la erudición por la erudición misma, potenciando con el razonamiento y el análisis lo que realmente interesa en una *ratis decidendi*: ofrecer fuerza de convicción en la solución legal y justa del entuerto a resolver, a través de una interpretación constitucional que se compadezca con la estructura del régimen vigente e irradie credibilidad y confiabilidad en los justiciables en particular, y en la sociedad en general.

5. VANOSSI, Jorge R., “Constitución, Jurisprudencia y *Writ of certiorari*”, en *Jurisprudencia Argentina* del 10 –III-1964.





# La Reforma Constitucional de 1994

*Javier Marcelo Ayala*

## INTRODUCCIÓN

La finalidad de este trabajo es realizar un bosquejo histórico del proceso de la Reforma Constitucional de 1994, seguida de una enumeración sintética de las principales modificaciones a la Carta Magna realizadas en esa ocasión. Luego de ello, haré una breve conclusión.

## LA REFORMA CONSTITUCIONAL DE 1994

Como puede recordarse, nuestra Constitución fue sancionada en 1853 y reformada posteriormente en los años 1860, 1866, 1898, 1949 y 1957. Al momento del inicio del proceso reformador de 1994, la norma constitucional vigente incluía todas esas modificaciones con la excepción de la derogada Reforma de 1949. Como puede advertirse, no hubo a lo largo de nuestra historia muchas modificaciones a la Carta Magna, por lo que inferimos que se trata de un momento muy especial e importante para la vida cívica de los argentinos.

Durante la primera presidencia del Dr. Carlos Saúl Menem se planteó la posibilidad de modificar la Constitución Nacional. Demostraba así, el justicialismo, nuevamente su vocación en favor de una reforma de nuestra Carta Magna. Dentro de las diversas cuestiones que se querían modificar, se encontraba la posibilidad de habilitar la reelección inmediata del presidente, cuestión vedada por el texto de 1853-60. Recordemos en este sentido que lo que estaba prohibido era la reelección presidencial inmediata. Podía aspirarse a obtener un nuevo mandato, pero había que dejar pasar un período presidencial. Ejemplo de ello son los casos de Julio Argentino Roca e Hipólito Yrigoyen, que fueron dos veces elegidos presidente bajo la Constitución de 1853.<sup>1</sup>

Con este propósito el presidente Menem impulsó políticamente el debate en el Congreso de la Nación. Instalada la cuestión en la agenda del debate público, se insinuó la posibilidad de convocar a una consulta popular no vinculante para que la ciudadanía se pronunciara sobre una eventual reforma constitucio-

1. Esta prohibición, tomada por los constituyentes del pensamiento de Alberdi, tenía entre otras finalidades la de impedir que el presidente en ejercicio se favoreciera de los beneficios del gobierno para favorecer su reelección y promover que todos los candidatos que compitieran lo hicieran en igualdad de condiciones.

nal<sup>2</sup>. También obtuvieron estado parlamentario algunos proyectos de reforma constitucional. El tema era entonces de enorme relevancia y actualidad.

En este contexto, el expresidente Raúl Alfonsín –líder de la UCR–, apelando a su vocación reformista, manifestó su voluntad de llegar a un acuerdo y propuso realizar una reforma amplia de la Constitución, atento a que ello era la voluntad de ambas fuerzas políticas. En efecto, bajo su mandato se había creado el Consejo para la Consolidación de la Democracia, organismo asesor del Poder Ejecutivo que propuso una serie de amplias modificaciones que buscaban la actualización y modernización de la norma constitucional vigente. La cuestión nunca llegó al Congreso, pero esa propuesta fue un relevante antecedente de la posterior Reforma de 1994<sup>3</sup>. Uno de sus aspectos más relevantes era el de propiciar una modificación en el tradicional régimen presidencial argentino y marchar hacia un sistema semipresidencial, que implicara contar con un Poder Ejecutivo compuesto por dos funcionarios: un presidente elegido en forma directa por voto popular y un primer ministro elegido por la Cámara de Diputados de la Nación y con responsabilidad política ante ésta. Este es el sistema que poseen algunas naciones de Europa. Ello permitiría evitar una eventual crisis de gobernabilidad si el partido político del presidente perdía una elección de medio término y quedaba en minoría en el Congreso, ya que una mayoría opositora podría nombrar un primer ministro de otra fuerza política y ambos deberían gobernar conjuntamente. Amén de esta propuesta central había muchas otras, que abarcaban tanto la parte dogmática como la orgánica de la Constitución.

El proceso reformador cobró impulso a fines de 1993 a través de un acuerdo o pacto político conocido como “Pacto de Olivos”. Dicho acuerdo, concertado en noviembre de 1993 y ratificado 13 de diciembre de ese mismo año, a través del llamado “Pacto de la Rosada”<sup>4</sup>, fue suscripto por los líderes de los partidos políticos mayoritarios de ese momento, los Doctores Raúl Ricardo Alfonsín por la Unión Cívica Radical y Carlos Saúl Menem por el Partido Justicialista, entonces presidente de la Nación. Como puede advertirse, se trató de un pacto que reunió a las dos principales fuerzas políticas de la Nación.

En el Congreso Nacional, el acuerdo obtuvo aprobación por medio de la sanción de la ley declarativa de la necesidad de la reforma, que llevó el número 24.309. Sintetizó las aspiraciones de ambas partes: la reelección presidencial enmarcada en una reforma más amplia que tuviera por objeto modernizar el texto constitucional.

2. La consulta popular no se encontraba en ese momento admitida por la Constitución en forma expresa, pero ya había sido utilizada durante la presidencia de Alfonsín con la finalidad de que la ciudadanía opinara sobre la conveniencia de celebrar un acuerdo de paz y amistad con Chile a los fines de resolver el conflicto limítrofe del canal de Beagle.

3. Los dictámenes fueron compilados y editados por Eudeba. Existen dos volúmenes, uno de 1986, *Dictamen preliminar*, y uno de 1987, *Segundo Dictamen*.

4. López Rosas, José Rafael. *Historia Constitucional Argentina*. Quinta edición, Buenos Aires, 1996, páginas 666 y 667.

La mencionada ley declarativa fue sancionada el 29 de diciembre de 1993 y promulgada ese mismo día. En su artículo primero la norma declaraba necesaria la reforma parcial de la Constitución Nacional de 1853 con las reformas de 1860, 1898 y 1957.

Su artículo segundo establecía el denominado “Núcleo de Coincidencias Básicas”, corazón institucional de la reforma. Allí se proponían una serie de modificaciones que debían ser aprobadas en forma conjunta, sin modificaciones, por parte de la Convención Constituyente que debía llevar a cabo la reforma. Entre ellas se encontraba la reducción del mandato presidencial de seis a cuatro años con posibilidad de reelección inmediata del presidente por un solo período, la elección directa del Presidente y Vice a través del sistema de doble vuelta condicionada (conocido como *ballotage*) y, con la finalidad de atenuar el régimen presidencialista, la incorporación del Gabinete de Ministros con responsabilidad política ante el Congreso de la Nación. También se regulaba la facultad presidencial de dictar decretos por razones de necesidad y urgencia.

Se establecía además la elección directa de tres senadores por provincia, la ampliación del período de sesiones ordinarias del Congreso, la creación de un Consejo de la Magistratura en la órbita del Poder Judicial. También se disponía el otorgamiento de autonomía de la Ciudad de Buenos Aires y la elección directa de su Jefe de Gobierno.

Este núcleo de coincidencias básicas se encontraba complementado y regulado en cuanto a su votación por el artículo 5.º de la ley, que prescribía que: “La Convención podrá tratar en sesiones diferentes el contenido de la reforma, pero los temas indicados en el artículo 2.º 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”.

Además de estas modificaciones centrales, la ley declarativa habilitaba el tratamiento de otros temas en su artículo tercero. Ellos podían ser tratados en forma separada por la Convención, ya que no formaban parte de ese núcleo esencial de la reforma. Entre otros se encontraban, por ejemplo, el régimen de coparticipación federal de impuestos, la autonomía de los municipios, la incorporación del Defensor del Pueblo, el otorgamiento al Ministerio Público del carácter de órgano independiente, la creación de un Consejo Económico y Social de carácter consultivo y la jerarquización constitucional de tratados internacionales sobre derechos humanos.

La ley sancionaba con la nulidad a cualquier modificación que realizara la Convención Constituyente apartándose de lo dispuesto (artículo 6.º).

La norma ordenaba no alterar la primera parte de la Constitución, artículos 1 a 35, llamada “Declaraciones, derechos y garantías” (artículo 7.º). La elección de los convencionales constituyentes debía celebrarse dentro de los 120 días (artículo 8.º). El número de convencionales era igual al total de los legisladores que tuviera cada provincia y la Capital, en el Congreso Nacional (artículo 9.º). Para su

elección se utilizaría el sistema D'Hont de representación proporcional, al igual que en la elección de diputados nacionales (art. 10.º).

Con referencia a los requisitos para ser convencional el artículo 11.º de la ley 24.309 exigía haber cumplido 25 años, tener cuatro años de ciudadanía en ejercicio y ser natural de la provincia que lo elija, o con dos años de residencia inmediata en ella. El cargo, disponía dicho artículo, era incompatible únicamente con el de integrar el Poder Judicial de la Nación o de las provincias.

El artículo 13.º de la norma reconocía a la Convención privilegios parlamentarios de carácter colectivo, ya que prescribía que sería juez último de la validez de las elecciones, derechos y títulos de sus miembros. Para su funcionamiento adoptaría el reglamento interno de la Cámara de Diputados de la Nación, sin perjuicio de la facultad de la Convención Constituyente de modificarlo a fin de agilizar su tarea. Por su parte, el artículo 14.º reconocía a los integrantes de la Convención todos los derechos, prerrogativas e inmunidades, inherentes a los Diputados de la Nación, y reconocía en su favor una compensación económica equivalente.

La Convención Constituyente celebraría sus sesiones en las ciudades de Santa Fe y Paraná “y deberá terminar su cometido dentro de los noventa (90) días de su instalación y no podrá prorrogar su mandato” (art. 12.º).

La norma legal recibió críticas por parte de las fuerzas políticas que no participaban del acuerdo y por sectores de la doctrina. Se objetaba principalmente la estructura del Núcleo de Coincidencias Básicas previsto en el artículo 2.º, ya que obligaba a votar conjuntamente y sin modificaciones un conjunto de temas distintos a todos los convencionales que fueran elegidos, inclusive a aquellos que no integraran los partidos firmantes del acuerdo. Ello limitaba en demasía –según sus críticos– las facultades de los futuros integrantes de dicha Convención que se oponían al acuerdo reformista. También se realizaron objeciones al procedimiento de sanción de la ley declarativa de la necesidad de la reforma 24.309. En particular se cuestionó que el Senado, en su carácter de Cámara Revisora, hubiera modificado lo atinente al mandato de los futuros senadores en cuanto a su duración (Diputados lo había fijado en cuatro años y Senado lo elevó a seis) y sancionó el proyecto sin haberlo reenviado a la Cámara de origen. Incluso, esta cuestión fue objeto de la presentación de una acción de amparo por parte del Diputado Héctor Polino<sup>5</sup>, que fue finalmente rechazada en última instancia por la mayoría de la Corte Suprema de Justicia de la nación invocando la falta de legitimación procesal del accionante.

Por su parte los cuestionamientos al Núcleo de Coincidencias Básicas fueron también llevados a sede judicial en el caso “Romero Feris”<sup>6</sup>. El mismo fue resuelto por la Corte Suprema luego de que la Convención Constituyente, ya en funcionamiento, incorporara la forma de votación del núcleo de coincidencias

5. Fallos, 317:335.

6. Fallos 317:711.

básicas previsto en la ley al propio Reglamento de la Convención. En virtud de esta decisión el planteo fue considerado abstracto.

Entre las objeciones doctrinarias al Núcleo podemos citar la opinión del destacado constitucionalista Germán Bidart Campos, quien sostuvo: "... quedan, por tanto, bajo duda de heterodoxia constitucional, tanto el exceso del Congreso que ha superado el límite que debe guardar cuando se delinea el marco competencial a la Convención Reformadora, cuando el apretado margen de facultades que, en consecuencia de aquella demasía, se le atribuye a la misma Convención..."<sup>7</sup>. Más allá de esto, el mismo autor resalta la legitimidad de origen del procedimiento reformador.<sup>8</sup> Por su parte, Jorge R. Vanossi fue más crítico al respecto, ya que consideró que la forma de votación del núcleo de coincidencias básicas lesionaba la voluntad de los constituyentes, se apartaba de la tradición argentina establecida en el Acuerdo de San Nicolás de 1852 y convertía a la Convención Constituyente en un mero órgano refrendatario de la voluntad del Congreso.<sup>9</sup> También, es crítico de esta cuestión Daniel Sabsay, quien afirmó: "Sobre la base de tal interpretación, consideramos que el Congreso, al dictar la ley 24.309, se apartó del procedimiento fijado en la Constitución Nacional y abusó de las facultades a él conferidas..."<sup>10</sup>. Por el contrario, Humberto Quiroga Lavié, constitucionalista que integró la Convención, defendió tanto el procedimiento de sanción de la ley 24.309 como el sistema de votación previsto en dicha ley e incorporado al Reglamento de la Convención<sup>11</sup>.

Resulta indudable que el Núcleo de Coincidencias Básicas fue la manera que encontraron las dos fuerzas políticas mayoritarias que habían llegado al acuerdo de poder garantizar el efectivo cumplimiento por parte de la futura Convención Constituyente. Cabe recordar en este sentido que el ejercicio del poder constituyente derivado o de reforma, es de carácter jurídico pero también tiene necesaria dimensión política, atento a la trascendencia institucional de toda norma constitucional. Siguiendo en este sentido a Alberto Spota corresponde afirmar que el poder constituyente es "poder político que se juridiza al normarse"<sup>12</sup> y por ello es deseable tener siempre presente el doble carácter jurídico y político de todo proceso de reforma constitucional. Amén de esto, cabe agregar que la ciudadanía respaldó ampliamente el acuerdo reformista a través de la elección de

7. Bidart Campos, Germán José. *Tratado Elemental de Derecho Constitucional Argentino*. Tomo VI. La Reforma Constitucional de 1994. Buenos Aires, Ediar, segunda reimpresión, 1997, página 212.

8. Bidart Campos, ob. cit., página 114.

9. Su pensamiento se encuentra citado en Amaya, Jorge Alejandro. *Minorías políticas y procesos mayoritarios. Análisis de la legalidad y legitimidad del artículo 5.º de la ley 24.309 declarativa de la reforma constitucional de 1994*. Buenos Aires, La Ley, Departamento de Publicaciones de la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires, 2014, página 300.

10. Sabsay, Daniel Alberto y José Miguel Onaindia. *La Constitución de los argentinos. Análisis y comentario de su texto luego de la reforma de 1994*. Séptima edición. Buenos Aires, Errepar, 2009, páginas 101 y 102.

11. Quiroga Lavié, Humberto. *Constitución de la Nación Argentina Comentada*. Tercera edición. Buenos Aires, Zavalía, 2000, página 172.

12. Spota, Alberto Antonio. *Lo político, lo jurídico, el derecho y el poder constituyente*. Buenos Aires, Plus Ultra, 1975, página 109.

los convencionales constituyentes. Aproximadamente el 70% del cuerpo electoral apoyó a los partidos políticos que habían suscripto el acuerdo. La fuerza mayoritaria en la Convención fue el Partido Justicialista, que obtuvo 138 convencionales sobre un total de 305 integrantes<sup>13</sup> y sumó el 37,68% de los sufragios. El segundo lugar fue para la Unión Cívica Radical, con el 19,90% de los votos, el tercero para el Frente Grande, con el 12,50% de los sufragios y el cuarto para el MODIN, con el 9,10% de los votos.<sup>14</sup> También obtuvieron bancas otras fuerzas políticas.

Cumpliendo el mandato preconstituyente establecido por el Congreso al sancionar la ley, se celebraron elecciones de convencionales constituyentes el 10 de abril de 1994. La Convención realizó su solemne apertura en la ciudad de Paraná el 25 de mayo de dicho año, y pasó a sesionar en la ciudad de Santa Fe, en la Universidad Nacional del Litoral. Presidió el cuerpo el senador nacional doctor Eduardo Menem. El 22 de agosto fue clausurada la Convención en Paraná y el 24 se procedió a la jura de la Constitución reformada. La Convención, compuesta de una sola Cámara, estuvo integrada por numerosas personalidades de la política y el derecho del momento, representativas de las diferentes expresiones ideológicas de la Argentina. Entre ellos estuvieron los expresidentes Raúl Alfonsín, Eduardo Duhalde, Néstor Kirchner y Cristina Fernández de Kirchner, y el exvicepresidente Carlos Álvarez. También participaron Elisa Carrió, Pascual Capperi, Horacio Daniel Rosatti, Alberto García Lema, Enrique Paixao, Rodolfo Barra, Augusto Alasino, Graciela Fernández Meijide, Antonio María Hernández, Álvaro Alsogaray, Aldo Rico, Iván Cullen y Fernando Solanas entre muchos otros. Para su mejor desempeño, la Convención, a través de su Reglamento, estableció la posibilidad del funcionamiento de Bloques Partidarios y Comisiones de Asesoramiento, así como el nombramiento de asesores especializados. Afirma Antonio María Hernández que fue la Convención más numerosa de la historia argentina.<sup>15</sup>

La Convención era unicameral. Para organizar su tarea se dividió en comisiones: Redacción; Coincidencias Básicas; Competencia Federal; Régimen Federal, sus economías y autonomía municipal; Nuevos Derechos y Garantías; Sistemas de Control; Participación democrática; Integración y Tratados Internacionales; Peticiones, poderes y reglamento; Hacienda y administración y Labor Parlamentaria. Fue designado Presidente del cuerpo el Dr. Eduardo Menem.

Las agrupaciones políticas participantes constituyeron sus respectivos bloques. Fueron los siguientes: Movimiento Popular Jujeño, Justicialista, Unión Cívica Radical, Frente Grande, Modin, Fuerza Republicana, Autonomista, Demócrata, Ucede, Alianza Unidad Socialista, Demócrata Progresista, Renovador, Cruzada Re-

13. García Lema, Alberto. *La reforma por dentro. La difícil construcción del consenso constitucional*. Buenos Aires, Planeta, 1994, página 295.

14. *Constitución de la Nación Argentina. Texto de 1853-60 con las reformas de 1866, 1898, 1957 y 1994*. Introducción de Miguel M. Padilla. Buenos Aires, Abeledo Perrot, 1994.

15. Hernández, Antonio María. "A veinte años de la Reforma Constitucional de 1994", *Revista Derecho Público*, Ediciones Infojus, Año III N.º 9, página 101.

novadora, Movimiento Popular Fueguino, Acción Chaqueña, Movimiento Popular Neuquino, Bloquista, Frente Cívico y Social y Alianza Liberal.<sup>16</sup>

Uno de los debates más trascendentes sucedió al comienzo de las sesiones. Se trataba de la incorporación al Reglamento del Núcleo de Coincidencias Básicas previsto en el artículo 5.º de la ley 24.309. De este modo la forma de votación conjunta de los tópicos previstos pasaba a ser una decisión de la Convención y no una previsión de la ley declarativa. La votación fue favorable en este sentido. Se adoptó el Reglamento de la Cámara de Diputados, salvo en lo referido a esta forma de votación del Núcleo de Coincidencias Básicas.

## **LAS PRINCIPALES MODIFICACIONES INTRODUCIDAS**

La Constitución reformada pasó a tener 129 artículos y es la norma suprema que nos rige en la actualidad. Las modificaciones fueron numerosas y muy importantes. Intentaré sintetizar muchas de ellas a continuación. Se sancionaron 61 normas constitucionales: 20 nuevas, 24 reformadas y 17 disposiciones transitorias.<sup>17</sup>

La primera parte, “Declaraciones, derechos y garantías”, artículos 1 a 35, no fue modificada, atento a lo prescripto por la ley 24.309 en su artículo 7.º. Con referencia a la parte dogmática, lo que realizó la Convención fue agregar un segundo capítulo llamado “Nuevos derechos y garantías”, que incorporó los artículos 36 a 43.

En primer término, el capítulo incluye derechos políticos. El artículo 36 establece la defensa del sistema democrático y el orden constitucional, declarando que la Constitución mantendrá su imperio aun cuando se interrumpiere su observancia por actos de fuerza contrarios a la democracia y al orden institucional. Se fulmina con la nulidad todas las decisiones de un eventual gobierno de facto y se establecen sanciones para sus integrantes. Faculta a los ciudadanos a ejercer el derecho de resistencia ante un gobierno ilegítimo. También se regula la defensa de la ética pública. El artículo 37 garantiza el pleno ejercicio de los derechos políticos y regula especialmente el sufragio, al cual establece como universal, igual, secreto y obligatorio. El constituyente reformador sigue en este tema la tradición política argentina nacida con la ley 8871, llamada “Ley Sáenz Peña”. El artículo también obliga a la igualdad real de oportunidades entre hombres y mujeres para el acceso a cargos partidarios, la cual debe ser garantizada a través de acciones positivas en la normativa correspondiente.

Seguidamente, el artículo 38 reconoce a los partidos políticos como instituciones fundamentales del sistema democrático.<sup>18</sup> Permite su libre accionar dentro del marco del respeto a la Constitución y les reconoce la competencia para presentar candidatos a cargos electivos. Obliga al Estado a contribuir económicamen-

16. Esta información ha sido obtenida a partir de la consulta de los Diarios de Sesiones de la Convención Constituyente.

17. Hernández, Antonio María, ob. cit., página 101.

18. La fuente normativa del artículo es en este caso el artículo 6.º de la Constitución Española de 1978.

te con su desempeño y a los partidos a dar publicidad de sus fondos y patrimonio. Queda consagrada entonces nuestra democracia como una “democracia de partidos”, puesto que la norma deja en claro que los partidos políticos son una herramienta para la realización de una democracia plena.

Los artículos 39 y 40 incorporan dos formas semidirectas de democracia que permiten la participación del cuerpo electoral en la toma de decisiones de gobierno. Se advierte entonces que a través de ello el constituyente reformador promueve una democracia participativa, sin dejar por eso de mantener el principio general del régimen representativo (arts. 1 y 22 CN). El artículo 39 regula la iniciativa popular de leyes. Las mismas deben tener como Cámara de origen la de Diputados y el Congreso debe tratar expresamente el proyecto dentro de los 12 meses. Y el artículo 40 se refiere a la consulta popular. La norma establece una consulta vinculante, dispuesta por el Congreso, a iniciativa de la Cámara de Diputados, en la cual se somete a decisión ciudadana un proyecto de ley. Y también una consulta popular no vinculante, que puede ser convocada tanto por el Congreso como por el Poder Ejecutivo, sobre temas de sus respectivas competencias.

Por su parte, los artículos 41 y 42 incorporan a la Constitución derechos de incidencia colectiva, catalogados por parte de la doctrina como derechos de tercera generación. El término se relaciona con la existencia de tres generaciones de derechos, conforme su aparición en la evolución histórica del constitucionalismo. La primera generación tiene que ver con los derechos individuales surgidos en la etapa del constitucionalismo liberal. Ellos fueron reconocidos en la Constitución de 1853-60. Luego surgieron los derechos sociales, que tuvieron recepción en la Constitución de 1949 y posteriormente en el artículo 14 bis incorporado por la Reforma Constitucional de 1957. Y en la Reforma de 1994 llegó la oportunidad de incorporar al texto constitucional los nuevos derechos colectivos, la tercera generación de derechos. En este sentido se incorporó el artículo 41, que consagra el derecho a un medio ambiente sano, equilibrado, que procure el desarrollo humano sustentable. Además, establece el deber de preservarlo. En cuanto a las competencias estatales en la materia, el artículo las regula como concurrentes, quedando a cargo de la Nación el dictado de las normas de presupuestos mínimos protectorios, y de las Provincias la facultad de disponer normas complementarias. El artículo 42 reconoce derechos a usuarios y consumidores de servicios y productos. De esta manera el constituyente reformador protege a los sectores más desfavorecidos en relaciones jurídicas de contratación masiva con cláusulas predispuestas por los oferentes. Ordena también a las autoridades promover la educación para el consumo y al control de los monopolios naturales y legales, así como velar por la calidad y eficiencia de los servicios públicos. Establece la obligación de dictar los marcos regulatorios de los servicios públicos nacionales, con la participación de las provincias y las asociaciones de consumidores y usuarios.

Cerrando el capítulo se incorporó el nuevo artículo 43. El que otorga rango constitucional al amparo, el *hábeas data* y el *hábeas corpus*. En el caso del amparo la norma es amplia y garantista, reconociendo tanto al amparo individual como al colectivo en casos de actos u omisiones del Estado o de los particulares.



En el caso del amparo colectivo se habilita a que la acción pueda ser promovida tanto por el Defensor del Pueblo como por las organizaciones no gubernamentales que defiendan estos derechos de incidencia colectiva. El nuevo artículo reconoce también el *hábeas data*, que permite a toda persona interponer esta acción para tomar conocimiento sobre los datos que se tienen almacenados sobre ella en bancos de datos públicos y privados y solicitar su supresión, corrección o actualización, preservando el secreto de las fuentes de información periodística. La disposición garantiza entonces el derecho a la autodeterminación informativa. Finalmente, el artículo 43 otorga rango constitucional expreso al *hábeas corpus*, procedimiento judicial que tutela la libertad física y ambulatoria. En este sentido el constituyente reformador reconoce varias categorías de *hábeas corpus*: reparador, preventivo, correctivo y en caso de desaparición forzada de personas.

La reforma introdujo importantes modificaciones también en la parte orgánica de la Constitución. En este sentido, el artículo 54 estableció que el Senado se compondrá de tres senadores por provincia y tres por la ciudad de Buenos Aires, elegidos en forma directa y conjunta. También, que dos bancas le pertenecerían al partido político o alianza más votada y la restante a la que le siguiera en número de votos.

Debe prestarse atención en especial al artículo 75, que compila las atribuciones del Congreso. Este artículo, conforme Bidart Campos, constituye el verdadero núcleo axiológico de la Reforma. En este orden de ideas el prestigioso jurista afirma que este artículo “es expresión manifiesta de un fenómeno normativo propio de la Reforma de 1994, consistente en incorporar a la parte orgánica una serie de valores, principios y derechos que obligadamente reenvían a la parte dogmática...”<sup>19</sup>.

Los incisos 1 y 2 de este artículo se ocupan de las atribuciones del Congreso en materia tributaria. En el primero se atribuye a la Nación la facultad de imponer derechos de exportación e importación, y en el segundo la facultad de imponer tributos directos por tiempo determinado, e indirectos en forma concurrente con las provincias. Asimismo, se incorpora al texto constitucional el régimen de coparticipación federal de impuestos entre la Nación y las Provincias, garantizando la automaticidad en la remisión de los fondos.

El inciso 17 del artículo 75 agrega una cláusula de reconocimiento y protección a los pueblos originarios. El inciso dispone el reconocimiento de la preexistencia étnica y cultural de los pueblos indígenas argentinos y garantizar el respeto a su identidad cultural. Para ello se les reconoce la posibilidad de gozar de educación bilingüe e intercultural, la personería jurídica de sus comunidades y la propiedad y posesión comunitaria de las tierras que habitan, así como la participación en la gestión de sus recursos naturales. Como puede apreciarse, el constituyente adopta el paradigma de la multiculturalidad en el marco de un

19. Bidart Campos, Germán José. *Manual de la Constitución Reformada*. Buenos Aires, Ediar, 1997, tomo III, página 106.

refuerzo del principio de dignidad humana, previsto también por el constituyente reformador.

Por su parte, el inciso 19 de este artículo incorpora la llamada “cláusula del nuevo progreso”. La norma complementa la del actual inciso 18, que era la cláusula de la prosperidad de la Constitución originaria. La nueva disposición amplía de manera modernizadora el conjunto de valores y objetivos que deberán ser garantizados por el legislador que ya estaba prevista en la cláusula histórica. Entre ellos se destacan: el desarrollo humano, el progreso económico con justicia social, la productividad de la economía nacional, el empleo, la formación profesional de los trabajadores, el valor de la moneda y la investigación científica. También ordena al Poder Legislativo sancionar leyes en materia educativa que consoliden la unidad nacional respetando las particularidades locales, promoviendo los valores democráticos y la igualdad de oportunidades sin discriminación y garantizando la gratuidad de la educación pública y la autonomía universitaria. Deberán asimismo dictar leyes que protejan la identidad y pluralidad cultural, la libre creación de los autores y los espacios culturales y audiovisuales.

También la Constitución reformada adoptó trascendentes modificaciones en materia de Tratados Internacionales. Ellas se encuentran precisamente en algunos incisos del artículo 75. En este orden de ideas el inciso 22 prescribe que todos los Tratados Internacionales aprobados por el Congreso son superiores jerárquicamente a las leyes del Congreso.<sup>20</sup> Además, enumera una serie de Tratados, Declaraciones y Convenciones sobre Derechos Humanos a los cuales les asigna jerarquía constitucional en las condiciones de su vigencia y complementando a los derechos y garantías reconocidos en la Constitución. La norma permite además al Congreso Nacional asignarle un *status* similar a otras normas internacionales sobre derechos humanos con el voto afirmativo de una mayoría especial de dos tercios de ambas Cámaras. El inciso 24 por su parte autoriza al Congreso a celebrar Tratados de Integración supranacional con otros Estados que deleguen competencias y jurisdicción, siempre y cuando se respete el orden democrático y los derechos humanos. Se establece un mecanismo de aprobación diferenciado para el caso que la integración se realice o no con naciones de América Latina.

Debe destacarse igualmente el inciso 23 del artículo 75, que establece la especial protección de niños, mujeres y ancianos, y garantiza el pleno goce y ejercicio de los derechos reconocidos por la Constitución y los tratados internacionales sobre derechos humanos. Ordena al Congreso dictar un régimen especial de seguridad social para los menores y las madres durante el embarazo y la lactancia. Advertimos también que se dictaron disposiciones de carácter social que complementan las previsiones en la materia que disponía el artículo 14 bis incorporado a la Constitución en la Reforma de 1957.

Por su parte el inciso 30 del artículo 75 restringe las atribuciones del gobierno federal en los establecimientos de utilidad nacional ubicados en territorio

20. El constituyente reformador siguió en este tema lo sostenido por la Corte Suprema de Justicia de la Nación a partir del precedente “Ekmekdjian c/ Sofovich” de 1992 (Fallos, 315: 1492).

de las provincias, ya que permite en ellos que, además de la legislación federal, subsistan los poderes de policía e imposición tanto de provincias como de municipios.

Continuando con esta breve descripción de las modificaciones realizadas por la Reforma Constitucional de 1994 podemos destacar al artículo 76, que incorpora la facultad del Congreso de delegar atribuciones en el Poder Ejecutivo, pero limitándola a situaciones determinadas de administración o de emergencia pública, con un plazo determinado y previa sanción de una ley delegante.

También hubo modificaciones relevantes realizadas en 1994 referidas al procedimiento de formación y sanción de las leyes. Por ejemplo, el artículo 77 establece que los proyectos de ley que se refieran al régimen electoral o de partidos políticos deberán aprobarse con el voto favorable de la mayoría absoluta del total de ambas Cámaras legislativas.<sup>21</sup> Otra innovación de interés se encuentra en el artículo 79, que permite el tratamiento en particular en las comisiones de los proyectos de ley, una vez aprobados en general por el plenario de la Cámara respectiva. En ese caso, la votación en particular requerirá el voto favorable de la mayoría absoluta de los miembros de la comisión.

El artículo 80 incorpora una trascendente modificación, que consiste en la posibilidad de que el Poder Ejecutivo vete parcialmente una ley y promulgue el restante, siempre y cuando la norma promulgada respete la autonomía normativa, el espíritu y la unidad del proyecto sancionado por el Congreso. Se trata de una de las atribuciones legislativas del Poder Ejecutivo que, receptando la jurisprudencia de la Corte, el constituyente reformador decidió incorporar expresamente a nuestra Carta Magna. Como sucede en los casos de la delegación legislativa (artículo 76) y decretos de necesidad y urgencia, las normas respectivas parten de su prohibición como regla general para posteriormente admitirlas bajo ciertas condiciones que la Constitución establece.

Por su parte, el artículo 81 simplifica el trámite de formación y sanción de las leyes, limitando el sistema de reenvíos entre las Cámaras legislativas en caso de adiciones o enmiendas. También resulta relevante la incorporación del artículo 82 que ordena que la voluntad del Congreso debe manifestarse en forma expresa. Se prohíbe por consiguiente la sanción ficta de las leyes. Nada puede concluirse del silencio legislativo entonces.

El artículo 85 otorga rango constitucional a la Auditoría General de la Nación. La misma es un órgano de asistencia técnica del Congreso, con autonomía funcional. Tiene a su cargo controlar la legalidad y gestión de toda la actividad administrativa. Su creación y funcionamiento dependen de la ley reglamentaria sancionada por el Congreso. Su presidente será designado a propuesta del partido político de oposición con mayor número de legisladores en el Congreso.

21. Esta disposición fue omitida en la sanción final que hizo la Convención Constituyente. Originariamente estaba numerado como artículo 68 bis. Para salvar esta omisión el Congreso sancionó la ley 24.430, el 15 de diciembre de 1994, que estableció un texto oficial de la Constitución incluyendo esta norma en comentario.

A través del artículo 86, la reforma incorporó en la Constitución al Defensor del Pueblo como institución autónoma y órgano extrapoder. Es designado y removido por el Congreso con el voto de dos terceras partes de los miembros presentes de cada cámara; dura en el cargo cinco años con posibilidad de ser reelegido; y goza de las inmunidades y privilegios de los legisladores. Su función principal es asegurar la defensa de derechos humanos, y los intereses y garantías de los individuos frente a la acción u omisión de la Administración, también posee legitimación procesal para estar en juicio.

Con respecto al Poder Ejecutivo, la Reforma de 1994 ha introducido numerosas e importantes modificaciones. Reseñaremos algunas de ellas. En referencia a los requisitos necesarios para ser elegido presidente o vicepresidente, se ha suprimido el de pertenecer a la religión católica (art. 89).

Por su parte, los artículos 90 y 91 establecen que la duración del mandato del presidente y el vicepresidente es de cuatro años y pueden ser reelegidos o sucederse recíprocamente por otro mandato. Ninguno podrá presentarse como candidato en un tercer periodo sino después de dejar pasar un intervalo de otro periodo de cuatro años. Estas normas modifican el anterior período presidencial de 6 años y la prohibición de la reelección inmediata. Se incorpora a la Constitución la posibilidad de la reelección inmediata del presidente por un período.

Una de las reformas más relevantes, junto con la posibilidad de la reelección por un período consecutivo, ha sido la modificación del sistema de elección presidencial. La cuestión se encuentra regulada en los artículos 94 a 98 de la Constitución. La elección de la fórmula de presidente y vicepresidente será directa y se suprime por consiguiente el colegio electoral previsto en la Constitución de 1853-60. El país es considerado un distrito único. Se introduce también el sistema de doble vuelta condicionada o ballottage. La segunda vuelta, si correspondiere, deberá realizarse dentro de los dos meses anteriores a la finalización del mandato del Presidente en ejercicio (art. 95). De la segunda vuelta participan solamente las dos fórmulas más votadas. Seguidamente se establecen dos posibilidades de que la segunda vuelta no se produzca. El artículo 97 afirma que si una de las fórmulas obtiene más del 45% de los votos afirmativos válidamente emitidos, los integrantes de esa fórmula serán proclamados como presidente y vicepresidente. Y el 98 dispone que lo mismo ocurrirá si una fórmula logra entre el 40% y el 45% de los votos afirmativos válidamente emitidos y tiene además una ventaja mayor de 10 puntos porcentuales sobre la fórmula que sigue en número de sufragios.

Dentro de las atribuciones presidenciales reguladas en el artículo 99, se destaca la facultad de dictar decretos de necesidad y urgencia. Son aquellos que dicta el presidente sobre materias cuya regulación corresponde al Congreso. Si bien como regla general se encuentran prohibidos, se permite su dictado cuando existan circunstancias excepcionales que hicieran imposible seguir los trámites previstos en la Constitución para la sanción de las leyes. En ningún caso podrán tratar materia penal, tributaria, electoral o régimen de partidos políticos. Estos decretos deben ser decididos en acuerdo de ministros y refrendados por ellos junto con el Jefe de Gabinete, que debe de manera personal y en diez días someter el

decreto a consideración de la Comisión bicameral permanente del Congreso que en siguientes diez días debe elevar su despacho al plenario de ambas cámaras para el tratamiento del decreto, que deberá ser aprobado o rechazado expresamente. El inciso ordena al Congreso el dictado de una ley especial que regule la intervención del Congreso en la materia, la cual deberá ser aprobada por la mayoría absoluta de ambas Cámaras.

También se destaca el inciso 4 del artículo 99, que regula la atribución de nombrar jueces del Poder Ejecutivo. La norma distingue entre los jueces de la Corte, que son designados por el presidente con el acuerdo del Senado por dos tercios de sus miembros presentes en una sesión pública, por un lado, y la designación de los jueces inferiores a la Corte Suprema, que serán nombrados por el presidente con acuerdo del Senado, previa intervención del Consejo de la Magistratura, regulado en el artículo 114. Dicho órgano eleva al Poder Ejecutivo una terna de candidatos a ocupar el cargo, el presidente elige a uno de ellos y solicita al Senado que preste el acuerdo. En el mismo inciso se establece que los jueces luego de cumplir 75 años deberán ser sometidos a un nuevo acuerdo, y todos los nombramientos de magistrados cuando lleguen a esa edad o más serán por cinco años, pudiendo repetirse indefinidamente<sup>22</sup>.

Otra de las modificaciones centrales de la reforma se encuentra en el artículo 100 de la Constitución, por el que se crea el cargo de Jefe de Gabinete de Ministros con la intención de atenuar el presidencialismo y desconcentrar el poder presidencial a través de un funcionario que, además, mantenga una relación política intensa con el Congreso Nacional. El Jefe de Gabinete es nombrado y removido por el Presidente, conforme el artículo 99 inciso 7, pero también tiene responsabilidad política ante el Congreso, que puede removerlo por el voto de la mayoría absoluta de los miembros de cada Cámara (artículo 101). También puede ser destituido mediante el procedimiento de juicio político (artículo 53), y sus atribuciones están previstas en los incisos del artículo 100. Entre otras podemos mencionar que ejerce la administración general del país, interviene en la recaudación de las rentas de la nación, ejecuta la ley de presupuesto, nombra empleados de la administración, coordina convoca y prepara las reuniones de gabinete y debe concurrir periódicamente al Congreso a informar sobre la marcha del gobierno. Debe refrendar, junto con los demás ministros, los decretos del presidente, los decretos de necesidad y urgencia, los delegados y aquellos que promulgan parcialmente leyes.

Por el artículo 114 de la CN, la Reforma de 1994 crea el Consejo de la Magistratura. Este órgano constitucional tiene la facultad de administrar el Poder Judicial y seleccionar candidatos a jueces de tribunales inferiores. La norma delega

22. Esta disposición fue cuestionada en sede judicial y declarada inconstitucional en el caso "Fayt" de 1999 (Fallos, 322:1616). Se trató de la primera vez donde se declaró la inconstitucionalidad de una parte de una reforma constitucional federal en la Argentina. La Corte Suprema modificó su criterio sobre este tema posteriormente en el caso "Schiffirin", en 2017 (Fallos, 340:257), considerando a esta cláusula como constitucional.

en la ley reglamentaria su composición, pero establece que la misma deberá ser equilibrada y representar a jueces, órganos políticos, abogados y académicos. Sus funciones son: seleccionar y proponer los candidatos para jueces de tribunales inferiores, administrar recursos y presupuestos asignados al Poder Judicial, ejercer el poder disciplinario sobre los jueces, decidir la apertura del procedimiento de remoción de magistrados de tribunales inferiores y dictar reglamentos relacionados con la administración de justicia.

Vinculado al artículo precedente encontramos el 115, que crea el Jurado de Enjuiciamiento. Este órgano incorporado en 1994 cumple la función de remover a los jueces inferiores acusados por el Consejo de la Magistratura por causales de mal desempeño, delitos relacionados con el ejercicio de la función y crímenes comunes, tal como lo prescribe el artículo 53. Será integrado por legisladores, magistrados judiciales y abogados. El juicio se inicia por la acusación formulada por el Consejo de la Magistratura y no puede durar más de 180 días; la decisión del Jurado tiene el carácter de irrevocable<sup>23</sup> y su efecto será el de destituir al acusado; la regulación de la institución queda derivada a la misma ley reglamentaria del Consejo de la Magistratura.

La Constitución reformada de 1994 le asignó rango constitucional en el artículo 120 al Consejo de la Magistratura, otorgándole el carácter de órgano independiente con autonomía funcional y autarquía financiera. El constituyente le ha otorgado el carácter de órgano extrapoder con facultades para promover la acción de la justicia. Su función es promover la actuación de la justicia en defensa de la legalidad y los intereses generales de la sociedad. Debe actuar en coordinación con las demás autoridades de la República. Está encabezado por un Procurador General de la Nación y un Defensor General de la Nación. Integrarán el Ministerio Público todos los funcionarios (fiscales, defensores, etc.) que la ley pertinente disponga. Al igual que los jueces de la Nación, los integrantes del Ministerio Público tendrán inmunidades funcionales y remunerativas.

En relación con el federalismo, la Reforma de 1994 introdujo también modificaciones relevantes. Por ejemplo, a través del artículo 122 se reafirma la autonomía de las provincias, afirmando que ellas se dan sus propias instituciones y se rigen por ellas. En similares términos, el constituyente reformador consagró la autonomía de los municipios en el orden institucional, político, administrativo, económico y financiero (art. 123).

También hay importantes innovaciones incluidas en el artículo 124, entre las que se destacan las atribuciones provinciales de crear regiones para el desarrollo económico y social y la de celebrar convenios internacionales que no afecten la política exterior nacional ni el crédito público. El mismo artículo atribuye a las provincias el dominio originario de sus recursos naturales.

23. Esta afirmación ha sido flexibilizada por el criterio adoptado por la Corte Suprema de Justicia de la Nación en el caso "Brusa, Víctor Hermes" del año 2003 (Fallos, 326:4816). Allí, el Máximo Tribunal sostuvo que podía ser revisada la decisión del Jurado de Enjuiciamiento si la misma vulneraba el derecho de defensa del acusado. Similar postura adopta la Corte en los casos de juicio político.

Debe destacarse el artículo 125 de la Constitución reformada. En su párrafo segundo se faculta a las provincias a conservar sus organismos de seguridad social para empleados públicos y profesionales y promover el progreso económico, el desarrollo humano, el empleo, la educación, la ciencia, el conocimiento y la cultura. Es una disposición similar a la cláusula del nuevo progreso establecida en el artículo 75 inciso 19 como atribución del Congreso Nacional.

Finalmente hay que mencionar una de las más importantes modificaciones que ha realizado la Reforma de 1994 en relación con el sistema federal argentino. Me refiero a la autonomía de la Ciudad de Buenos Aires. La misma se encuentra regulada en el artículo 129, el último de la Constitución. En este sentido se le otorga a esta ciudad la posibilidad de tener un régimen de gobierno autónomo con facultades de legislación y jurisdicción. También se establece que el Poder Ejecutivo de la ciudad va a quedar en cabeza de un Jefe de Gobierno, que será elegido en forma directa por el pueblo porteño. Atento a que Buenos Aires sigue siendo la Capital Federal, una ley especial sancionada por el Congreso garantizará los intereses nacionales mientras esta situación perdure. El artículo finaliza diciendo que el Poder Legislativo deberá convocar a los habitantes de la ciudad a elegir representantes para que dicten un estatuto organizativo de sus instituciones. En cumplimiento de lo dispuesto por el constituyente reformador se aprobó en 1996 la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires.

## CONCLUSIONES

Prestigiosos juristas resaltan la trascendencia y el aporte de la Reforma. En relación con los valores incorporados, afirma Dalla Via que la modificación ha sido muy rica en incorporar principios ideológicos, y el catálogo de derechos y garantías declarado apunta a reforzar los valores de la solidaridad, la participación y la igualdad real o material. En este sentido concluye diciendo que: “El ‘tono’ general de la reforma, en lo ideológico, se ha corrido más hacia la afirmación de los principios del estado social que del constitucionalismo liberal”<sup>24</sup>. El mismo autor, junto con Alberto García Lema sostiene sobre los nuevos derechos y garantías incorporados a la Carta Magna y su relación con los derechos de la Constitución histórica de 1853-60 que las nuevas normas: “... han venido a complementar a aquéllos sin modificarlos en su esencia, pero adecuándolos a los nuevos tiempos”<sup>25</sup>.

Por su parte, Antonio María Hernández resalta la importancia histórica del proceso reformador, al decir que: “En el amplio contexto de nuestra historia institucional, consideramos que esta es la Reforma con mayor legalidad y legitimidad, y que, además, clausuró dolorosas etapas de frustraciones y desencuen-

24. Dalla Via, Alberto Ricardo. *Teoría política y constitucional*. México, Universidad Autónoma de México, 2006, página 115.

25. Dalla Via, Alberto Ricardo y Alberto Manuel García Lema (Directores). *Nuevos Derechos y Garantías*. Buenos Aires, Rubinzal-Culzoni Editores, 2008, Tomo I, página 9.

tros que incidieron gravemente en la vida nacional”<sup>26</sup>. El autor considera que las ideas-fuerza de la Reforma fueron las siguientes: a) atenuación del presidencialismo, b) modernización y fortalecimiento del Poder Legislativo, c) garantizar la independencia del Poder Judicial, d) fortalecer el federalismo y la autonomía de los municipios, e) el reconocimiento de un nuevo status a la Ciudad de Buenos Aires y f) la incorporación de nuevos derechos y garantías.<sup>27</sup>

También Horacio Daniel Rosatti evalúa favorablemente el proceso reformador, ya que señala que lo hecho en 1994 es: “... sólo el ejercicio responsable del poder constituyente para adaptar un instrumento sabio pero insuficiente: éste es el sentido que debe dársele al proceso reformador de 1994, que modificó algunos contenidos, incorporó situaciones y profundizó convicciones”<sup>28</sup>. Desde una perspectiva crítica, Néstor Sagüés destaca la amplitud de la Reforma, pero la considera “polémica” e “inconclusa”, ya que muchos temas quedaron a merced de leyes posteriores de desarrollo constitucional.<sup>29</sup>

Una mirada con claroscuros es la que sostiene Miguel Ángel Ekmekdjian. Este jurista advierte en primer lugar modificaciones que considera anodinas, como a su entender es la incorporación del jefe de gabinete. En segundo lugar, estima que hay modificaciones positivas, como la facultad del Congreso de aprobar tratados de integración supranacional. Y, finalmente, piensa que algunas modificaciones son negativas, como la convalidación de la facultad presidencial de los decretos de necesidad y urgencia.<sup>30</sup>

Conforme lo expuesto, considero que la Reforma Constitucional de 1994 ha sido un momento institucional relevante de la historia argentina contemporánea. Entiendo que ello es así por dos motivos fundamentales. En primer lugar, uno de orden político, ya que el consenso que se obtuvo en esa oportunidad fue muy importante. En este sentido, esta reforma fue realmente la expresión de la mayoría de los argentinos, canalizada a través de sus dos fuerzas políticas mayoritarias. Y, en segundo lugar, me permito agregar un motivo jurídico. El mismo tiene que ver con la trascendencia de la Reforma en sí. En primer término, desde lo cuantitativo, ya que muchos han sido los artículos modificados o incorporados. En segundo término, desde lo cualitativo, puesto que se han efectuado cambios que, sin alterar la esencia de nuestra forma de gobierno y nuestras garantías, actualizan la norma constitucional para que sea el faro que guíe a la sociedad argentina en el presente. Finalmente, deseo destacar en especial de la labor constituyente de 1994 la ampliación de los derechos de todos los habitantes. Muestra de ello son los derechos al medio ambiente (art. 41) y de usuarios y consumidores (art. 42) y,

26. Hernández, Antonio María, ob. cit., páginas 101 y 102.

27. Hernández, Antonio María, ob. cit., página 102.

28. Rosatti, Horacio D. y otros. *La Reforma de la Constitución. Explicada por los miembros de la Comisión de Redacción*. Santa Fe, Rubinzal-Culzoni Editores, 1994, página 13.

29. Sagüés, Néstor Pedro. *Derecho Constitucional*. Buenos Aires, Astrea, 2007, páginas 140 a 142.

30. Ekmekdjian, Miguel Ángel. *Manual de la Constitución Argentina*. Actualizado por docentes integrantes de su cátedra. Sexta edición. Buenos Aires, Lexis Nexis Argentina, 2007, página 68.



especialmente, el otorgamiento de jerarquía constitucional a los tratados e instrumentos internacionales sobre derechos humanos (art. 75 inciso 22).

## BIBLIOGRAFÍA

- AMAYA, Jorge Alejandro. *Minorías políticas y procesos mayoritarios. Análisis de la legalidad y legitimidad del artículo 5.º de la ley 24.309 declarativa de la Reforma Constitucional de 1994*. Buenos Aires, La Ley, Departamento de Publicaciones de la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires, 2014.
- Argentina. Convención Nacional Constituyente. 1994, Santa Fe-Paraná. Buenos Aires, Congreso de la Nación, Secretaría Parlamentaria, 1994. Tomos I a IV.
- BIDART CAMPOS, Germán José. *Manual de la Constitución Reformada*. Buenos Aires, Ediar, 1997, tomo III.
- . *Tratado Elemental de Derecho Constitucional Argentino*. Tomo VI. *La Reforma Constitucional de 1994*. Buenos Aires, Ediar, segunda impresión, 1997.
- Consejo para la Consolidación de la Democracia. *Reforma Constitucional: Dictamen preliminar del Consejo para la Consolidación de la Democracia*. Buenos Aires, Eudeba, 1986.
- Constitución de la Nación Argentina*. Texto de 1853-60 con las reformas de 1866, 1898, 1957 y 1994. Introducción de Miguel M. Padilla. Buenos Aires, Abeledo Perrot, 1994.
- DALLA VIA, Alberto Ricardo. *Teoría política y constitucional*. México, Universidad Autónoma de México, 2006.
- y Alberto Manuel García Lema (Directores). *Nuevos Derechos y Garantías*. Buenos Aires, Rubinzal-Culzoni Editores, 2008, Tomo I.
- EKMEKDJIAN, Miguel Ángel. *Manual de la Constitución Argentina*. Actualizado por docentes integrantes de su cátedra. Sexta edición. Buenos Aires, Lexis Nexis Argentina, 2007.
- GARCÍA LEMA, Alberto. *La reforma por dentro. La difícil construcción del consenso constitucional*. Buenos Aires, Planeta, 1994.
- HERNÁNDEZ, Antonio María. “A veinte años de la Reforma Constitucional de 1994”. *Revista Derecho Público*. Ediciones Infojus. Año III, N.º 9, páginas 93 a 126.
- LÓPEZ ROSAS, José Rafael. *Historia Constitucional Argentina*. Quinta edición, Buenos Aires, 1996.
- QUIROGA LAVIÉ, Humberto. *Constitución de la Nación Argentina Comentada*. Tercera edición. Buenos Aires, Zavalía, 2000.
- ROSATTI, Horacio D. y otros. *La Reforma de la Constitución. Explicada por los miembros de la Comisión de Redacción*. Santa Fe, Rubinzal-Culzoni Editores, 1994.

SABSAY, Daniel Alberto y ONAINDIA, José Miguel. *La Constitución de los argentinos. Análisis y comentario de su texto luego de la Reforma de 1994*. Séptima edición. Buenos Aires, Errepar, 2009.

SAGÜÉS, Néstor Pedro. *Derecho Constitucional*. Buenos Aires, Astrea, 2007.

SPOTA, Alberto Antonio. *Lo político, lo jurídico, el derecho y el poder constituyente*. Buenos Aires, Plus Ultra, 1975.

## Luego de 25 años, ¿se han cumplido los objetivos de la Reforma Constitucional?

*Daniel Alberto Sabsay*

En 1994 nuestra ley fundamental ha sido objeto de una reforma que comprometió a más de la mitad de su articulado. Sin embargo, un porcentaje importante de las nuevas disposiciones no se encuentra en vigencia aún. Así ocurre, por ejemplo, con la ley de coparticipación federal de impuestos, junto a otras instituciones previstas para fortalecer el federalismo, con la participación de las organizaciones no gubernamentales en los entes reguladores de servicios públicos. Asimismo, la mala aplicación de los institutos que tenían por objetivo atenuar el presidencialismo ha llevado, por paradójal que esto parezca, a su fortalecimiento. Recordemos que con anterioridad a la reforma constitucional los ex presidentes Menem y Alfonsín celebraron el denominado “Pacto de Olivos”. El acuerdo se sustentó en dos pilares básicos, por un lado asegurar la reelección continuada del presidente y por el otro atenuar el presidencialismo. La ley declarativa de la necesidad de la reforma contenía un artículo denominado “Cláusula de Coincidencias Básicas” en el que estaban contemplados los cambios acordados en el pacto. En otro artículo se incluyeron los temas habilitados a modificar, muchos de ellos atinentes a la parte dogmática de la constitución.

A efectos de evitar que continuase el denominado “hiperpresidencialismo” se introdujo la figura del Jefe de Gabinete de Ministros, nuevos órganos de control como son la Auditoría General de la Nación, el Ministerio Público y el Defensor del Pueblo. Asimismo, con la finalidad de lograr la independencia del Poder Judicial se crearon el Consejo de la Magistratura y el Jurado de Enjuiciamiento. Por último, para limitar el ejercicio de facultades legislativas por parte del Presidente, se decidió su constitucionalización de conformidad con una fórmula que las prohíbe como principio general y que sólo las permite en casos excepcionales. La evolución institucional ocurrida en nuestro país permitió en abierta contradicción con lo que establecía nuestra constitución hasta la reforma de 1994, que el Presidente de la Nación dictara actos de contenido legislativo, a través de tres modalidades mencionadas. Frente a tamaña enormidad la Corte Suprema de Justicia de la Nación se vio obligada a elaborar estándares de interpretación susceptibles de limitar la desmesura del desempeño presidencial en la materia. Sin embargo, con el tiempo la situación lejos de mejorar tendió a empeorar, para llegar a la administración menemista, período en el cual el abuso de este tipo de funciones por parte del Presidente, convirtió al ejecutivo en una suerte de poder legislativo alternativo.

El constituyente reformador de 1994 consideró necesaria la incorporación al texto de la Ley Fundamental de los tres institutos a que hemos hecho refe-

rencia, a modo de establecer, por una parte, la regla general según la cual, las tres herramientas le están prohibidas al primer mandatario; por otra parte, se le debían conceder excepcionalmente estas facultades pero rodeadas de un esquema apropiado de controles que impidieran que se continuara con los abusos. Así las cosas, de los artículos: 76, sobre delegación legislativa de facultades; 80, sobre promulgación parcial de leyes y 99, inc. 3, sobre decretos de necesidad y urgencia, surge un esquema de fiscalización a cargo del Congreso, que reposa fundamentalmente en una Comisión Bicameral Permanente a ser creada por una ley dictada por la mayoría absoluta de miembros de ambas Cámaras.

Recién en julio de 2006 se sancionó la ley 26.122 reglamentaria de la Comisión Bicameral Permanente. El dictamen de la comisión es obligatorio, pero no vinculante respecto del pleno de las Cámaras. Además de la injustificada demora para cumplir con el mandato constitucional, el contenido meramente formalista de la ley no hace más que ratificar una ausencia de capacidad manifiesta por parte del Poder Legislativo para ejercer su rol de órgano controlador respecto del ejercicio de facultades que, en definitiva, le son propias en un Estado de Derecho. Los cuestionamientos más significativos a la norma reglamentaria son: a) la falta de plazo expreso para que las Cámaras se expidan acerca de la validez del decreto; b) la necesidad del acuerdo de ambas Cámaras para que sea posible su rechazo.

La reforma de 1994 operó ampliamente sobre el sistema de derechos y garantías pese a las dificultades que se le planteaban al constituyente con la modificación de la parte doctrinaria de la constitución, ya que recordemos que la ley 24.309 vedaba bajo pena de nulidad todo cambio en los artículos 1 a 35. En función de este mandato, el constituyente de reforma asumió la decisión de incorporar nuevos derechos y garantías y de agregar otros contenidos doctrinarios a los ya existentes a través de la atribución de nuevas facultades al Congreso, de modo tal que la redacción de la ley fundamental exhibe un nuevo perfil institucional en la materia.

Toda constitución encuentra su marco de referencia en diversas expresiones contenidas en distintas partes de su articulado. En lo referente a la nuestra, luego de su sanción, la ideología del constituyente del 53 surgía con claridad, principalmente, del preámbulo y de la denominada “cláusula del progreso”, art. 75, inc. 18. A partir de allí se insinuaba el sentido de las decisiones y acciones a ser tomadas y llevadas a cabo por los responsables gubernamentales. Con posterioridad, nuestra constitución incorporó en la reforma de 1949, y luego de la derogación de ésta, con la sanción del art. 14 bis por la Convención Constituyente de 1957, típicas cláusulas de contenido social, que no sólo consagran el derecho al trabajo, sino que le imponen al legislador claros cometidos tendientes a asegurar al trabajador condiciones dignas de labor, jornada limitada, retribución justa, protección contra el despido arbitrario, organización sindical, derecho de huelga, etc.

Esa evolución hacia el constitucionalismo social se consolida con la reforma de 1994 que le asigna jerarquía constitucional a una serie de tratados de

derechos humanos y crea un mecanismo para que otros puedan alcanzar esa jerarquía, y también por la incorporación de los incs. 19 y 23 al art. 75 de la constitución. Este último, con claras reminiscencias de la Constitución italiana de 1948, le impone al Congreso el deber de legislar y promover medidas de acción positiva que garanticen la igualdad de oportunidades y de trato, y el pleno goce y ejercicio de los derechos reconocidos por la constitución y los tratados internacionales.

Esta nueva impronta del constitucionalismo social se consolida en la reforma constitucional con el deber del Congreso de promover lo conducente al desarrollo humano, al progreso económico con justicia social, a la productividad de la economía nacional, a la generación de empleo y a la formación profesional de los trabajadores (art. 75, inc. 19). Resumiendo, al Estado le cabe el deber de elegir las acciones conducentes a optimizar los resultados que posibiliten el desarrollo de la persona humana en sociedad y al progreso económico dentro de un marco de equidad. Estas dos cláusulas son típicamente programáticas, su implementación requiere de leyes “medidas” del Congreso, único responsable en la determinación del momento más propicio para la concreción de las mismas. El ya citado inciso 19 tiene una presentación casi idéntica a la vieja “cláusula del progreso” (hoy inciso 18 del mismo artículo), en lo que hace al modo de formular grandes objetivos a ser plasmados en la legislación futura a los que debe “proveer” el Congreso nacional. A nuestro entender, se trataría de una suerte de extensión del inciso anterior. Esta nueva disposición completa a su predecesora a través de una variada serie de postulados que se entroncan en el constitucionalismo social. La concreción de estas acciones sólo podría realizarse por medio de una herramienta de fuerte intervención en la vida socio-económica de la comunidad, como lo es el denominado “estado de bienestar”.

A través de las grandes directivas contempladas en los cuatro párrafos del inciso 19, que hacen al modo de desarrollo con equidad, al federalismo igualitario, a la educación libre y gratuita, a la defensa del patrimonio cultural, se refleja también la ideología de la reforma. Aparece claramente la voluntad del constituyente de forzar a los gobernantes la realización de acciones “positivas” que permitan que tan importantes objetivos puedan hacerse realidad.

El valor “desarrollo humano” obra como una suerte de centro de confluencia, ya que para que su vigencia quede asegurada es preciso que operen los componentes analizados en el punto precedente. En efecto, se logra tal evolución de la persona cuando la existencia de ciertas notas objetivas y subjetivas que en su conjunto hacen posible una existencia que se desenvuelva en un marco de igualdad y de dignidad. “Desarrollo humano” implica una idea de evolución, de progresión hacia un “techo” de las condiciones de vida que se va elevando y debe concretarse progresivamente de modo de dar satisfacción a aquellas necesidades que hacen a la igualdad, la dignidad de la existencia humana y la calidad de vida en que transcurre nuestra existencia. La constitución reformada utiliza la expresión “desarrollo humano” en los ya analizados incisos 19 y 23 del artículo 75, y es nuevamente empleada en el inciso 17. En este último caso, el constituyente lo hace cuando se ocupa de los derechos de los “pueblos indígenas

argentinos”. También está contemplado en el artículo 41, en el que se consagra el derecho de todos los habitantes “a un ambiente sano, equilibrado, apto para el desarrollo humano y para que las actividades productivas satisfagan las necesidades presentes sin comprometer las de las generaciones futuras...”. Es decir que el desarrollo humano aparecería para el constituyente como un equivalente del desarrollo sustentable. Creemos que es en esta parte del texto constitucional de donde surgiría con mayor vehemencia la concepción de un modelo de desarrollo en el que confluyen las variables ambiental, económica, social y cultural. Se trata de una temática transversal que se deriva de la consideración conjunta de la cuestión ambiental y de su protección y de todo lo atinente a la producción para el desarrollo de una comunidad.

Este recorrido que hemos hecho sirve para observar cuántos objetivos de la última reforma constitucional no se han plasmado aún, ya por su abierta inobservancia o por una aplicación defectuosa que ha llevado inclusive al vaciamiento de la razón de ser de algunas de las nuevas instituciones. Tal el caso del Jefe de Gabinete de Ministros, pensado para reequilibrar el poder del titular del ejecutivo, pero que se ha convertido en una suerte de vocero presidencial, que en el mejor de los casos cumple el rol de un ministro más, en una estructura que nada tiene que ver con la noción de “Gabinete” propia del sistema parlamentario.

Así las cosas, hablar de una nueva reforma a fin de actualizar el articulado constitucional y ponerlo a tono con el constitucionalismo más moderno, implica desconocer que como se ha visto, allí están reconocidas todas las generaciones de derechos, en un marco ideológico propicio para la intervención estatal a fin de superar los desequilibrios y así dar cumplimiento a los tratados de los que la Argentina es parte y que tienen jerarquía constitucional. Cumplamos la constitución y luego pensemos en reformarla, no cambiemos el orden natural de las cosas.

# El debate político contemporáneo y una nueva constitución

*Jorge Francisco Cholvis*

## I. EL SUFRIDO TIEMPO CONTEMPORÁNEO EN ARGENTINA

1. El restaurado proyecto conservador neoliberal que se está ejecutando en la Argentina, con un gobierno de ricos para ricos; al servicio de las multinacionales, la oligarquía y el sistema financiero, afecta gravemente el desarrollo económico y social de la Argentina, y al consiguiente goce efectivo de los derechos humanos básicos. Destrucción del sistema productivo, cierre de pequeñas y medianas empresas, falta de trabajo, caída del salario real, desocupación y pérdida de conquistas laborales y sociales, aumento constante del costo de vida con descomunal incremento de las tarifas de servicios básicos, regreso al FMI y el endeudamiento odioso e impagable, son algunas de las dolorosas circunstancias que ***van sumergiendo al país y castigando a la mayoría de su población.***

Son horas difíciles las que vivimos los argentinos y argentinas. Horas de derumbe institucional y en perjuicio de las condiciones de vida de las grandes mayorías. Pero también marginación del estado de derecho en cuanto a las garantías individuales, las que están sujetas al *fórum shopping* de jueces amanuenses de los poderes fácticos y *de iure*. En nuestro país se reprime salvajemente la protesta social con persecución jurídico-mediática a la oposición política mediante ilegales e ilegítimos actos procesales, y existen presos políticos. El escandaloso proceso de endeudamiento afecta el derecho al desarrollo, y coloca a nuestro país en condiciones de extrema vulnerabilidad como nación soberana. Que duda puede haber sobre que ***la soberanía es la condición necesaria*** de toda justicia; y del respeto a la dignidad de cada una de las personas que habitamos este suelo.

El entramado del poder financiero transnacional, sostenido con la ***clase berodiana*** de grandes grupos económicos oriundos que lo secundan con los medios de comunicación hegemónicos pregonando a su favor, más la estratificación social y cultural en que nos encontramos actualmente impide la solución a tan grave problema. Fundamentalmente la falta de concreción de un proyecto que aglutine a los diversos sectores del país en el reconocimiento y sostén de las finalidades que anhelamos los argentinos en este tiempo contemporáneo, y que con precisión defina los medios apropiados para hacerlas efectivas, tornan necesario ***profundizar el debate político hacia el logro de tan elevado objetivo***, y de tal forma alejar para siempre que esta lamentable etapa vuelva a repetirse.

Sin duda, es imprescindible poner fin a este ominoso capítulo político por medio del voto. Pero, para lograrlo, será necesario profundizar el debate político que, si bien se realizará en el marco coyuntural de un proceso electoral cercano,

no puede dejar de reconocerse que ello también ha de permitir alcanzar las necesarias coincidencias en importantes puntos que hacen a la faz estructural. Definir e impulsar un proyecto político para superar esta etapa que transcurre en Argentina, sin duda posibilitará avanzar hacia el Proyecto Nacional de los argentinos para el siglo XXI. ***El debate coyuntural nos posibilitará alcanzar un nuevo diseño estructural.*** Una nueva Constitución será el futuro de dicho proyecto.

2. El actual marco político e ideológico del discurso único del modelo neoliberal y del mercado como panacea es la ***expresión del poder concentrado ejercido por los sectores dominantes, y el egoísmo e individualismo*** han sido incorporados como pautas de conducta, llevando a la pérdida de la solidaridad social. Asistimos a un duro debate en el que confrontan las dos corrientes que en distintos tiempos y de diferentes formas luchan por predominar en la historia del hombre: quienes actualmente desde grandes conglomerados económico-financieros y periodísticos, con sus intelectuales orgánicos inculcan una visión falsa de la historia y de la realidad contemporánea impulsando un clima ideológico proclive al sostén de fuerzas políticas conservadoras y por otro lado quienes impulsan el progreso social como vía para lograr el “buen vivir” del pueblo. ***Dos modelos en pugna.*** Confrontación que existe tanto en distintas zonas del planeta, como en el contexto regional y en Argentina. En esencia es la disputa sobre la distribución del ingreso, del producto social; o sea, quienes serán los destinatarios del resultado de políticas socioeconómicas.

Este nuevo plan de colonización de nuestro país concretado en el marco de la Constitución vigente desde 1994, forma parte de una ofensiva general en nuestra región suramericana. El siglo XXI dio nacimiento a nuevas figuras de golpes de Estado, y son conocidos los casos de Nicaragua, Paraguay, y Brasil. Se viene desplegando ***una sistemática utilización institucional como instrumento para la marginación de derechos y el despojo.*** Se pervierte el servicio de justicia hasta convertirlo en instrumento de la persecución política a los opositores. Nuevamente existe la nefasta práctica de la prisión por causas políticas. Así es que, al punto de la reaparición de la prisión arbitraria para quienes se opusieron o confrontan con dichos planes, se llega hasta la muerte de manifestantes a manos de fuerzas de seguridad estatales. Se utilizan los decretos de necesidad y urgencia para anular leyes que asignaban derechos, y restringían monopolios de la comunicación pública. Se utiliza fuera de las pautas constitucionales el veto presidencial como instrumento para confrontar con el Congreso e impedir normas que, por ejemplo, garanticen el goce de servicios públicos indispensables de la población. Se emplea la extorsión como forma de ataque a sindicatos, partidos políticos y organizaciones que rechazan el rumbo político adoptado. Por ello, bien se puede afirmar que ***existe un derrumbe institucional.***

Importantes conquistas democráticas y populares fueron jurídicamente anuladas en poco tiempo. No es una fragilidad circunstancial sino que –como bien sostenía Sampay– es una consecuencia que surge del plano de la Constitución ***real***; o sea, la estructura de poder que actualmente prima en nuestro sistema



político en beneficio de los dueños del capital y la tierra. Para ello, subvierten valores y ocultan necesidades básicas, para lo cual promueven una interpretación maliciosa de objetivos tanto individuales como colectivos que unen al ser humano en comunidad, y en el marco jurídico utilizan para ello una interpretación *estática* de la Constitución **escrita** vigente.

3. **Nuestra Constitución atrasa**. El lugar eminente que, en su texto e interpretación por los sectores hegemónicos, tiene el derecho de propiedad, se encuentra alejado respecto de la necesaria evolución que el mismo tiene en el contexto de los derechos del ser humano. Por ello, no se puede dejar de tener presente que la Constitución Nacional aprobada en 1949 reconoció la propiedad privada sobre la base de su función social, y además consagró su intocable jerarquía. Tampoco se puede dejar de mencionar que instituyó las normas de política económica constitucional, cual “medios” necesarios para alcanzar el goce efectivo, el acceso a los derechos que hacen a la plena dignidad humana. Pero, esa Constitución no cayó en desuso. Fue anulada por un **Bando** del gobierno **de facto** de turno. Y por cierto, no por el procedimiento que especifica el artículo 30 para su reforma, sino por un puro y simple acto de violencia política perpetrado en 1955 contra un gobierno elegido por la voluntad mayoritaria del pueblo.

Pero vayamos a la Constitución vigente. La reforma constitucional de 1994, si bien amplió una serie de derechos ciudadanos en el capítulo segundo de la primera parte, titulado “Nuevos derechos y garantías”; y en la segunda parte, sobre Autoridades de la Nación, en su capítulo cuarto, instituyó como “atribuciones del Congreso” varios principios avanzados proclives al goce de los derechos humanos básicos, en su diseño dejó abierta la puerta para que la interpretación de dichas normas por los sectores del poder económico-financiero y mediático se siga realizando con el lenguaje de mediados del siglo XIX revivido por el neoliberalismo, **en pos de la apropiación oligárquica del excedente económico**, mediante el apoyo de ortodoxas formas de acumulación financiera. Cuando se efectuó, por el gobierno nacional en 2005 y 2010, la histórica reestructuración de nuestra deuda después de la gran crisis económico-financiera ocasionada por la anterior oleada neoliberal, dicha política de desendeudamiento fue atacada por los buitres de las finanzas globales. La única democracia que reconoce el poder hegemónico mundial es la del Mercado como panacea, y califica de autoritario o populista al gobierno que estimule políticas heterodoxas en lo económico con distribución social de la riqueza.

## II. EL DEBATE, EL PROYECTO Y UNA NUEVA CONSTITUCIÓN

1. Un proyecto social y político identifica al conjunto de actividades orientadas a obtener un resultado que satisfaga las necesidades urgentes de la comunidad, y elevar la calidad de vida de la población. Basándonos en el contenido **lo conceptuamos como nacional, popular, democrático y federal**. Es el proyecto

más importante dado que influye en todo un país. Los programas sociales o públicos deben apuntar precisamente a mejorar la calidad de vida del pueblo. Es marcar un camino, emitir señales claras y concretas de cuál debe ser la dirección de un Estado y de un Gobierno. Un proyecto de estas características necesariamente debe estar en conexión con la Constitución. Al lograr ser consagrado por el pueblo, la Constitución se ha de ajustar al mismo. Sin dudas, **es el futuro del proyecto.**

Es la misma evolución cultural, económica y social la que impulsa desde el interior de los pueblos a una mayor participación en todos los ámbitos de la vida, incluido el político institucional, y es sabido que el sentido más amplio y profundo de la participación del hombre en la vida de una nación políticamente organizada se traduce en la soberanía del pueblo y en su derecho a ser artífice de su propio destino y “soberano de su propia suerte”. El debate sobre la democracia en las circunstancias actuales es **una controversia acerca de la legitimidad política**, y por consiguiente comprende las formas políticas e institucionales sin las cuales no se puede hablar de legitimidad. El tratamiento del tema no puede restringirse a un grupo de notables, sino que debe ampliarse a un gran debate a lo largo y a lo ancho del país entre los distintos sectores de la sociedad Argentina. Por ello, no se puede marginar la presencia activa y directa del pueblo en la decisión que se adopte sobre una nueva Constitución.

2. La política de no ingresar al tema constitucional y debatirlo a nivel popular, es una manifiesta y definida actitud con el oculto objetivo de sostener el **statu quo**; o sea, es una política conservadora para que perdure el esquema dogmático que instituyó la Constitución histórica que sostiene y posibilita una política económica constitucional que se adapta a las concepciones del “neoliberalismo”. Se debe salir de generalidades y el debate no cabe realizarlo en términos ambiguos o en cuestiones formales, que con eufemismos oculta el rechazo y temor de los sectores dominantes a la democracia y soberanía popular. Quienes así actúan proponen el debate y consenso para mantener las bases establecidas en la Constitución **real** siguiendo las pautas de la democracia liberal, y en sostén de las normas de política económica insertas en la Constitución **jurídico-formal** que posibilitan perdure el “neoliberalismo”. Es necesario superar tan engañoso proceder pues no poner en plano popular el debate, ocultar el por qué de la Constitución, no escuchar las nuevas opiniones y criterios, es como cerrar los ojos a las causas, las finalidades e intereses que la conformaron; e impedirá diseñar e institucionalizar los fines y medios adecuados para que impulsemos el país que desean y merecen los argentinos.

### III - METODOLOGÍA Y PAUTAS PARA LOGRAR LA NUEVA CONSTITUCIÓN

1. Es imperioso **dar respuestas y propuestas concretas sobre las pautas del Proyecto Nacional**. No encarar el debate constitucional implica no afrontar

el proceso histórico y no estar en condiciones de adoptar las decisiones contemporáneas que nos lleven a un futuro superior. Por cierto, será necesario crear el ámbito adecuado para lograrlo; no importa el nombre que se le dé, sino la estructura orgánica que se diseñe para llevar a cabo tan importante objetivo. Sostenemos la **necesidad de diseñar la metodología y pautas** para un nuevo “proyecto de país” que logre aportes desde **una perspectiva multidisciplinaria y plurisectorial**. La trascendencia del tema lleva a descartar la alternativa que sostiene que el mismo sea encarado solamente por un sector social o por un partido político. Como programa de acción para su realización proponemos que inicialmente y con amplia participación popular se definan los ámbitos y criterios de organización para avanzar en el debate. Luego vendrá la segunda etapa, sobre el **contenido del proyecto**, es decir, qué país desean ahora los argentinos; debatir y definir los puntos esenciales para lograrlo y, asimismo, la estructura institucional para su ejecución. Finalmente, alcanzaremos la tercera etapa, que es la que encarará el diseño arquitectónico de **la Constitución como marco del nuevo proyecto**, para su institucionalizado al más alto rango normativo.

Así es que **el tratamiento del tema no puede restringirse a un grupo de notables**, sino que debe ampliarse a un gran debate a lo largo y a lo ancho del país entre los distintos sectores de la sociedad. Por ello, no se puede marginar la presencia activa y directa del pueblo en la decisión que se adopte sobre una nueva Constitución. **La Ciencia Política eleva a categoría de dogma el principio participativo**. Ciertamente, para expresar de la manera más clara y fundada la determinación que se ajuste mejor al interés de la República y al bienestar de su pueblo, dicho debate tiene que ser anterior al tratamiento en el Congreso Nacional.

2. Una Nueva Constitución, no una simple reforma. Por eso **es imprescindible la apertura de un proceso de movilización popular** que desemboque en una propuesta que recoja los aportes de las organizaciones sociales de nuestro pueblo. Desde los municipios, sindicatos, universidades, y con la participación de movimientos sociales y partidos políticos. En las organizaciones barriales, las universidades, los centros de investigación estudiantiles, de la pequeña y mediana empresa; de mujeres, de jóvenes, y de jubilados. Promoverlo en los medios de comunicación, particularmente los que no son manejados por el control remoto de las grandes corporaciones.

Por tanto, hacia el imprescindible logro de un proceso constituyente con estos altos objetivos de alcanzar la **Justicia Social** o el “**buen vivir**” de las poblaciones de nuestro país, sostenemos la necesidad de incrementar la participación popular mediante **Asambleas de base, con propuestas temáticas concretas**. **Participación y poder popular** para enfrentar al poder económico, mediático y judicial. En la senda hacia una nueva etapa en la Argentina y en el dictado de una nueva Constitución es imprescindible remarcar y sostener las competencias propias de la Asamblea Popular Constituyente y su prevalencia sobre los poderes constituidos, para definir el rol del Estado, dictar la Constitución y sancionar las

leyes de materia constitucional que fueren necesarias para llevarlo a cabo. La Asamblea Popular Constituyente **no puede estar condicionada por los poderes constituidos**. La organización popular tiene que llevarnos al Proyecto Nacional, Popular, Democrático y Federal, y la nueva Constitución será el futuro del Proyecto. Por cierto, dicho texto nacerá de las filas del Pueblo y deberá ser finalmente sometido mediante **referendo** a su aprobación.

#### IV. UNA NUEVA ETAPA PARA LA ARGENTINA

1. Por todo ello, entendemos que la Constitución Nacional requiere un nuevo diseño que evidencie una nueva arquitectura distinta, amplia y profunda, y no debe restringirse a una simple modernización de su parte dogmática o a la modificación de su faz orgánica para actualizarla solamente. Las bases que voy a mencionar para un futuro texto constitucional, si bien entiendo que se refieren a sus partes más trascendentes, no cierran a la consideración de otras que surjan del debate.

Sin duda **será necesario realizar un esfuerzo creador para construir un orden sociopolítico propio** que sirva de base sólida para instaurar un nuevo modelo de sociedad que nos permita hacernos cargo de nuestro propio destino en el mundo **global**. Para lograr ese alto objetivo propondré estas Bases al debate que hemos de sostener para **institucionalizar un nuevo Proyecto Nacional y Popular**, y enfrentar a los sectores que se oponen al cambio social en la Argentina. Como inmediata consecuencia vendrá la oportunidad de sancionar una nueva **Constitución Emancipadora para el País de los argentinos**.

2. El **pleno ejercicio del poder constituyente del pueblo** es la única garantía para que los argentinos y argentinas tengamos una nueva Constitución. Una Constitución que no sea solamente un documento jurídico sino la expresión de un nuevo proyecto para el país, cuyo norte sea el más pleno ejercicio de su soberanía nacional y la satisfacción de los derechos económicos, sociales, culturales y políticos para todos sus habitantes.

Como explicaba Sampay, las naciones son estructuras colectivas vitales, pero que a diferencia de las individuales, no están sometidas a los inexorables términos del proceso de desarrollo, decrepitud y muerte biológicos, sino que según sea la excelencia o carencia de su previsión y voluntad, crecen o decrecen, se expanden o se contraen, progresan o decaen hasta sucumbir. **Construir una trinchera de ideas** para confrontar con quienes impulsan políticas para someter a los pueblos. Un espacio para forjar el pensamiento y la acción necesarios para un Proyecto Nacional, Popular y Democrático, en el marco de la Patria Grande. La tarea es **abrir y profundizar el debate; construir rutas conceptuales y metodológicas**, como paso indispensable para la formulación del proyecto de liberación nacional y social. **Trasmitir el saber emancipatorio: sembrar la teoría y diseñar la metodología apta para hacerlo realidad**. Avancemos

definitivamente por la senda hacia la Patria Grande, en estas tierras de la América del Sur.

## V. UNA CONSTITUCIÓN EMANCIPADORA PARA EL PAÍS DE LOS ARGENTINOS

1. La urgente reversión del rumbo nacional solamente es concebible sobre la base de la construcción de una nueva institucionalidad, de un nuevo Estado, apoyado sobre nuevas bases conceptuales acordes al país que tenemos y a nuestro tiempo contemporáneo, que apuntale constitucionalmente derechos. Para efectivizar la Justicia como fin último de toda comunidad política es necesario ***iniciar el debate hacia una nueva Constitución***. No es tarea excluyente de juristas ni de especialistas. Ello sólo puede alcanzarse si es el fruto de una amplia movilización y una efectiva participación protagónica para institucionalizar al más alto rango normativo un **Proyecto Nacional, Popular y Democrático**.

No nos cabe duda alguna que, como el anhelo de Justicia es inherente a la índole humana pese a la terca resistencia de los derechos adquiridos, en la infraestructura sociológica de la Constitución subyace la lucha por el predominio político y pugnan los ideales que surgen del pueblo por una Constitución *mejor* contra la obstinación oligárquica en resistir su transformación. Se debe tener en cuenta que la conciencia ética está en el origen de toda transformación histórica de **liberación de los oprimidos y excluidos**, y que la debilidad se transformará en fortaleza ética a mediano y largo plazo. Sólo un proyecto político superador que priorice el interés público, colectivo y nacional, posibilitará alcanzar la ***emancipación social, cultural y económica***.

Es imprescindible diseñar ***una novedosa arquitectura constitucional*** que comprenda derechos civiles y políticos, como los económicos, sociales y culturales, para el “buen vivir” del pueblo; y las indispensables normas de política económica constitucional para **concluir con el condicionamiento socioeconómico** que impide la vigencia efectiva de esos derechos. ***Abrir el debate*** para lograr que una futura Asamblea Popular Constituyente instituya oportunamente una nueva Constitución. Con la creatividad popular se podrán pensar y delinear nuevos caminos para la vigencia plena de los derechos humanos básicos en nuestra realidad contemporánea. La experiencia histórica nacional y el derecho constitucional comparado, en especial novedosas constituciones que se sancionaron en procesos sociopolíticos de países que impulsan avanzados marcos constitucionales en pos del progreso social para sus pueblos, no pueden ser obviadas.

Pero cabe remarcar que para lograr tan alto objetivo y modificar la Constitución ***real*** que llevó al subdesarrollo y la injusticia es prioritario ***construir el motor del proceso social*** que lo lleve a cabo y la alternativa efectiva de poder político nacional que nos permita concluir con todas las políticas económicas que se ejecutaron. De esa forma se podrá defender la riqueza nacional e impedir su fuga, erradicar el endeudamiento exterior, aumentar la capacidad de ahorro nacional, recuperar e intensificar la explotación de los recursos naturales y bioge-

néticos, de los servicios públicos, el desarrollo científico-tecnológico e impulsar el proceso de industrialización, apoyar el acceso a la tierra y a la maquinaria agrícola a quienes desean trabajar en el campo, expandir el mercado interno, posibilitar a los sectores trabajadores una mayor participación en la renta nacional, y, en fin, poner en vigor leyes y servicios sociales indispensables para la protección de los valores humanos.

2. Sostenemos que **un nuevo diseño arquitectónico** tiene que desarrollar una original metodología para la parte **dogmática** y en diversos títulos se deben delinear los puntos que hacen a los principios fundamentales de la Nación, la presencia de un Estado activo, el régimen económico, los derechos, deberes y garantías básicas, ya sea individuales, políticos o sociales, y la educación y la cultura. Instituir un apoyo diferenciado para las Pymes. Se deberá prescribir que el sistema de comunicación social asegurará el ejercicio de los derechos de la comunicación, la información y la libertad de expresión, promoviendo la participación ciudadana; y establecer que los medios de comunicación social no podrán conformar, de manera directa o indirecta, monopolios u oligopolios. La integración con los pueblos hermanos de la Patria Grande, será un principio fundamental para fortalecer los procesos de unidad y progreso social. Se deberá normar lo referente a la propiedad y protección de nuestros recursos naturales y el medio ambiente, acorde a nuestra necesidad de desarrollo socioeconómico y el necesario cuidado sobre el impacto ambiental. Se deberán incorporar normas para preservar y asegurar la supremacía de la Constitución. Será relevante la participación del pueblo en defensa de sus intereses y en el sostén de la Constitución. Se ha de precisar en el Proyecto la importancia de la Investigación y Desarrollo, y el conocimiento como vía principal en el mundo contemporáneo para hacer efectiva la soberanía nacional.

En lo que concierne a la **parte orgánica** del texto constitucional, ha de merecer una revisión atinada la organización y funcionamiento de los distintos poderes del Estado, cuáles son sus atribuciones, cómo se distribuyen sus funciones y cuáles serán sus relaciones. Estamos persuadidos que las normas constitucionales deberán codificar un nuevo criterio de técnica política arquitectónica sobre los poderes gubernativos y los medios más idóneos para poder lograr el verdadero fin de la Constitución, esto es la *justicia social* o bien común. Es de relevancia la forma de designar a los gobernantes, la participación del pueblo en defensa de sus intereses y el desempeño de los organismos de control. Se tendrá que democratizar el poder judicial, y alcanzar la transformación de los sistemas y prácticas judiciales. Será imprescindible incorporar normas para hacer efectiva la soberanía jurídica y recuperar la facultad jurisdiccional de la Nación, en trascendentes temas que no deberían dilucidarse ante tribunales o árbitros foráneos. El tema del endeudamiento exterior deberá estar contemplado con precisión respecto a las necesidades o urgencias que se invoquen para su realización, y asimismo el control posterior y la participación protagónica del pueblo en cuanto a su conocimiento y celebración. También se deberán diseñar los principios normati-

vos para la protección de la soberanía legislativa, que se encuentra encorsetada por los Tratados de Promoción y Protección de Inversiones (TPPI) y la telaraña de sus cláusulas, que inciden sobre funciones esenciales y propias de un Estado soberano; y por tanto, también ello debe ser prescripto claramente en un nuevo texto constitucional. En cuanto a la estructura del Estado nacional, será menester diseñar preceptos acerca de un nuevo federalismo, así esa importante institución coadyuvará a concretar un desarrollo equilibrado y armónico.

3. Pero, por supuesto, no hemos de creer que en abstracto o dogmáticamente, a través de la sola reforma o cambio de la Constitución *escrita* o *jurídico-formal* se conseguirá remediar los problemas que padece nuestro país. Insistimos, que es imprescindible concretar *la necesaria y vigorosa alternativa de un poder político* que dé impulso sostenido a una definitiva modificación de las estructuras reales del poder, que –según afirma la conocida tesis de Lasalle– son la base efectiva que otorga perdurabilidad a la Constitución *real* que soporta el país, con dependencia económica e injusticia social. Ello *es la verdadera valla* que no puede superar todavía una nueva Constitución *jurídico-formal* con el sentido indicado.

No nos debe preocupar que cuando se traten estos grandes temas se generen “agudas controversias” o se llegue a “crear tensiones en la sociedad”. Toda Constitución que sostenga *cambios de estructuras en dirección al progreso de la justicia* entrará ineludiblemente en conflicto con los beneficiarios de los privilegios que esa nueva Constitución suprime. Más concretamente, siempre una Constitución hecha con el propósito de redimir al país y afianzar el progreso social habrá de confrontar con quienes pretenden evitar que ello ocurra. Por el contrario, una nueva Constitución que no entrara en conflicto con los intereses internos y externos afectados por dicha alternativa no sería para emancipar al pueblo argentino, sino para reforzar la dependencia.

## VI. BASES PARA UNA NUEVA CONSTITUCIÓN

1. Consideramos necesario comenzar el camino con los siguientes preceptos para el diseño de un proyecto, a fin de ser presentado a la consideración de los distintos sectores de la Nación, el que con *normas claras, precisas y unívocas, incorpore la nueva arquitectura jurídico-constitucional, y consagre la operatividad de las disposiciones constitucionales*:

La Nación Argentina *no admite forma alguna de colonialismo o neo-colonialismo*, ni sometimiento a dictados o directivas de órganos o entidades supranacionales que puedan afectar su soberanía y el derecho de autodeterminación de los pueblos.

La *causa de las Islas Malvinas* usurpadas merced a circunstancias desfavorables, ha de ser reflejada desde el nuevo Preámbulo y resto de la normativa constitucional. Los Argentinos sostenemos que es ineludible obligación de los

poderes de gobierno ejecutar los reclamos pendientes y las medidas –tanto en la política exterior de la Nación, como en el interior del territorio continental– para recuperar la soberanía sobre las Islas Malvinas e Islas del Atlántico Sur.

Argentina **no debe aceptar limitaciones en el ejercicio de su soberanía**, con la transferencia de la decisión nacional en la confección y ejecución de sus programas económicos.

El **régimen económico de la República** se fundamenta en principios de Justicia Social para efectivizar y garantizar el goce efectivo de los derechos. Toda actividad económica debe contribuir al **fortalecimiento de la soberanía económica** del país. El capital debe estar al servicio de la economía nacional y su principal objetivo el bienestar social.

La **política económica** tendrá como principal objetivo asegurar una adecuada distribución del ingreso, la riqueza nacional y asegurar la soberanía alimentaria y energética. La garantía de la **soberanía alimentaria** es entendida como la democratización en el acceso a la producción y el consumo de los alimentos y la efectiva protección de los derechos de usuarios y consumidores.

La **defensa del trabajo digno, de calidad y bien remunerado** será condición central para las políticas de Estado. Asimismo, la **protección de la jubilación** bajo una concepción solidaria para preservar a los mayores que excluya la posibilidad de que sus ingresos sean fuente de especulación financiera.

El **derecho a la salud** como eje de la construcción de políticas sanitarias, la regulación, control y distribución de medicamentos como bien social, el manejo soberano de las patentes farmacéuticas, el fortalecimiento de los sistemas solidarios de salud, por sobre el lucro que impone el Mercado.

La **Ciencia y la Tecnología** como herramientas a impulsar desde el Estado a la demanda de I+D como objetivo estratégico, conforme al desarrollo industrial y de servicios tecnológicos que postule nuestro país como política de Estado del siglo XXI.

El Estado generará condiciones para la protección integral de sus habitantes, en particular: igualdad en la diversidad y no discriminación racial, política, religiosa, o de género. La protección integral contará con sistemas especializados para la inclusión y equidad social.

**Políticas Sociales como instrumento de inclusión** al conjunto de la población, con despliegue de indicadores de vida que constituyan derechos inalienables de los argentinos, como educación, vivienda y salud.

Los derechos económicos, sociales y culturales **fijan límites a la discrecionalidad estatal en la decisión de políticas públicas**. Estos derechos conforman un catálogo de obligaciones que el Estado debe cumplir prioritariamente, e imponen que los recursos públicos deban ser ordenados a tal fin antes que ser dedicados a otras áreas.

Corresponde sostener un **orden axiológico de los gastos públicos**, encabezado por las necesidades básicas relacionadas con los derechos sociales. Los ingresos y gastos de la hacienda pública deberán priorizar **la vigencia efectiva de los derechos humanos básicos**.



El Estado es instrumento principal para llevar a cabo la **transformación progresiva de las estructuras socioeconómicas**, el progreso material y espiritual de toda la Nación. Organizará un sistema de **planificación estratégica democrática del desarrollo nacional** que imprima solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía.

El Estado ejerce actividad empresarial con el fin de **promover la economía del país, prestar servicios públicos y alcanzar los objetivos del desarrollo**. Por razones de interés social o seguridad nacional, la ley puede reservar para el Estado determinadas actividades productivas o de servicios.

Se **prohíbe el monopolio y el oligopolio privado**, como toda otra forma de asociación o acuerdo de personas naturales o jurídicas privadas, nacionales o extranjeras, que pretendan el control y la exclusividad en la producción y comercialización de bienes y servicios.

El sistema de comunicación social asegurará el ejercicio del derecho de la comunicación, la información, la libertad de expresión y fortalecerá la participación ciudadana. Fomentará la pluralidad y diversidad en la comunicación. No permitirá el oligopolio o monopolio, directo ni indirecto, de la propiedad de los medios de comunicación y del uso de las frecuencias del espectro radioeléctrico.

Los **sectores estratégicos de decisión y control exclusivo del Estado** son los que por su trascendencia y magnitud tienen decisiva influencia económica, social, política o ambiental, y se orientarán al pleno desarrollo de los derechos sociales y el interés social.

El Estado constituirá **empresas públicas** para la gestión de sectores estratégicos, la prestación de servicios públicos, y el desarrollo de otras actividades económicas.

Los **recursos y riquezas naturales** que se encuentran en el territorio argentino y en el mar territorial de nuestro país **son titularidad exclusiva del Pueblo de la Nación Argentina**.

Incumbe al Estado **fiscalizar la distribución y la utilización del campo** e intervenir con el objeto de desarrollar e incrementar su rendimiento en interés de la comunidad, y procurar a cada labriego o familia labriega convertirse en propietario de la tierra que cultiva.

Se declara de interés público la **preservación del ambiente, la conservación de los ecosistemas y de la biodiversidad**. Defensa del medio ambiente basada en el principio de que preservar la vida humana y de las especies que habitan el planeta tiene prioridad por sobre cualquier derecho individual que pudiera contradecirla.

La propiedad privada **tiene una función social** y, en consecuencia, estará sometida a las obligaciones que establezca la ley con fines de bien común.

El Estado garantiza la **existencia de distintas formas de propiedad y pluralismo económico**. La economía nacional se sustenta en la coexistencia democrática del sector estatal, cooperativo, autogestionario y privado.

El Estado definirá las **políticas de precios**, orientada a proteger la producción nacional y establecerá los mecanismos de sanción para evitar cualquier

práctica de monopolio y oligopolios privados, o de abuso de posición de dominio en el mercado y otras prácticas de competencia desleal.

El Estado reconoce y prioriza el apoyo a la organización de estructuras asociativas de **micro, pequeñas y medianas empresas** productivas, urbanas y rurales, las que contarán con apoyos y beneficios diferenciados del Estado.

El **sistema tributario** procurará la justa distribución de las cargas públicas según la capacidad económica del o la contribuyente, atendiendo al principio de progresividad, y a la protección de la economía nacional y la elevación del nivel de vida de la población.

El Estado promoverá las **inversiones nacionales y extranjeras**, y establecerá regulaciones específicas de acuerdo a sus tipos, otorgando prioridad a la inversión nacional. Las inversiones se orientarán con criterios de diversificación productiva, innovación tecnológica y generación de equilibrios regionales y sectoriales.

La **inversión extranjera** será complementaria de la nacional, estará sujeta a un estricto respeto al marco jurídico y de las normativas nacionales en cuanto a los derechos, y se orientará según las necesidades y prioridades definidas por la Nación, así como en los diversos planes de desarrollo de las Provincias.

Las **empresas extranjeras radicadas en la Argentina** están sujetas sin restricciones a las leyes de la República. En todo contrato que celebren el Estado o las personas de derecho público con empresas extranjeras debe constar su sometimiento expreso a las leyes y tribunales de la República y su renuncia a toda reclamación diplomática. Lo cual debe establecerse en las autorizaciones para funcionar que se les otorgan a dichas empresas.

No se podrán celebrar **tratados o instrumentos internacionales en los que el Estado Nacional ceda jurisdicción soberana** a instancias de arbitraje internacional o jueces extranjeros, en controversias contractuales o de índole comercial, entre el Estado y personas naturales o jurídicas privadas. Se exceptúan los tratados e instrumentos internacionales que establezcan la solución de controversias entre Estados y ciudadanos de Latinoamérica y el Caribe, por instancias arbitrales regionales.

Es imprescindible **recuperar la soberanía legislativa** que se encuentra encorsetada por los denominados Tratados de Promoción y Protección de las Inversiones (TPPI), y los acuerdos que llevaron a aceptar las decisiones del Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones (CIADI), con los conocidos resultados negativos para el bienestar social y el desarrollo nacional.

Ha llegado el **tiempo de investigar y auditar la ilegal e ilegítima deuda** que se impuso al pueblo argentino con el diseño y renegociación fraudulenta de la deuda externa. Los sentimientos de **justicia y equidad** que sostuvo el general San Martín para reconocer las deudas que se contrajeron serán principios irrenunciables del pueblo argentino.

La ley fijará **límites al endeudamiento público** de acuerdo con un nivel prudente y preciso en relación al tamaño de la economía, la inversión reproductiva y la capacidad de generar ingresos para cubrir el servicio de la deuda pública.

Debe incorporarse a la Constitución la prohibición de ***no tomar deuda pública para financiar gastos corrientes***. La asunción de deudas sin la debida demostración de la capacidad de repago constituye en realidad, no sólo una manifiesta irresponsabilidad financiera violatoria de los deberes y funciones de los funcionarios públicos, sino además, ***una causal de ilegalidad e ilegitimidad en sí misma*** para el Estado.

Los derechos humanos proporcionan un marco claro y universalmente reconocido en el que puede basarse la formulación de ***una solución justa, equitativa, sustentable y duradera*** al problema del endeudamiento exterior; no tenerlo en consideración lleva a socavar la capacidad del Estado para el cumplimiento de sus obligaciones.

La ***integración política, social, económica, financiera, cultural y tecnológica***, la defensa de la integridad territorial y la paz en el continente Latinoamericano y del Caribe será objetivo estratégico del Estado.

***Transformación del poder judicial y su democratización***, orientada a garantizar la vigencia y aplicación de los derechos que consagra la Constitución. Creación de un tribunal constitucional que supere el régimen de incertidumbre sobre la constitucionalidad de las leyes que se sancionan. El fin de todo privilegio de los integrantes del poder judicial.

Establecimiento de un régimen institucional que ***promueva la vigencia de una democracia participativa y la responsabilidad de los funcionarios*** ante el pueblo y sus organizaciones. Un régimen que permita la estabilidad política y cuyo funcionamiento sea el más eficaz para asegurar los fines fijados por la nueva Constitución.

El ***combate a la corrupción y el castigo*** a quienes como funcionarios o como agentes privados se apropien ilegítimamente de los recursos públicos, será la vía para hacer efectivo el principio de que las políticas públicas que afecten la soberanía nacional y el ejercicio de los derechos básicos de los habitantes del suelo argentino constituyen la forma más grave de la corrupción.

2. Los **objetivos, estrategias, planes y proyectos** más adecuados a cada situación, lugar y circunstancias, sólo pueden ser bien elaborados por personas con sustanciadas con un claro sentido nacional y compromiso de servicio en función de los intereses del país y de su comunidad. Pero para su debida ejecución no alcanza con la inteligencia, compromisos y conocimientos de quienes los preparen, porque es indispensable también que el mismo pueblo reconozca la importancia de esa acción, valore sus propuestas y se integre en los distintos roles que requiere la construcción mancomunada de una nueva realidad política, económica y social que comprenda a todos los sectores populares. La invariabilidad de las categorías filosóficas, sociales, y constitucionales, es una idea ya sobrepasada hace mucho.

Presento estas bases esenciales para debatir el ***nuevo Proyecto Nacional del País de los Argentinos***, y sostengo la imperiosa necesidad de definir el procedimiento y la metodología para lograrlo –sus tiempos, las asambleas, cómo se

evaluarán todas las opiniones— a fin de plasmar el Proyecto Nacional **que debe ser la esencia de una nueva Constitución Nacional** acorde a nuestra realidad del siglo XXI. Después llegará el tiempo de la expresión parlamentaria, sobre la oportunidad, necesidad y contenido de la nueva Constitución.

**Una nueva Constitución Emancipadora para el País de los Argentinos**. Que coadyuve a realizar la Justicia Social, el fin natural de la comunidad y que la Constitución debe estructurar, para que todos y cada uno de sus miembros puedan perfeccionarse integralmente conforme a la dignidad humana. Para lo cual **será indispensable la unidad y organización de los sectores nacionales y populares**. Su indestructible alianza será el camino seguro para lograr tan alto objetivo.

**Por el fin de la marginación y la pobreza. ¡Por la señal de la Patria!**

# Las concepciones políticas de la Reforma Constitucional de 1949: las visiones del peronismo y la Unión Cívica Radical

Sabrina Ajmechet

*A Perón tenemos que hacerlo presidente diga lo que diga...  
Tenemos que hacerlo presidente de ahora para siempre.*

Eva Perón

## 1. INTRODUCCIÓN

Existe poca bibliografía dedicada específicamente a la reforma constitucional del peronismo.<sup>1</sup> Sorprende que, en un período tan analizado por la historia política como es el primer peronismo, se hayan dedicado tan pocos trabajos a la comprensión específica de la fuente que, posiblemente, mejor ha plasmado las visiones del peronismo sobre la política.

1. La mayoría de los trabajos sobre el tema pertenecen a análisis de derecho constitucional (Bidart Campos y Domínguez, 1999; Carnota, 2001; Lopresti, 1998; Serrafiero, 1993; Terroba, 2010; Vanossi, 1994). En el campo de las ciencias sociales y de la historia, el único libro enteramente dedicado a la Constitución de 1949 es *Hacia una democracia de masas*, en el que Santiago Regolo hace una descripción densa de las modificaciones de la reforma a partir de una aproximación que define como histórico-sociológica (Regolo, 2012).

Dentro de los estudios del primer peronismo, son muy pocos los artículos centrados en la dimensión institucional (Miranda González, 1955; Prol, 2007; Negretto, 2012; Segovia, 2005). El primer trabajo publicado fue el de José Miranda González en 1955. El autor realizó una enumeración y descripción de las modificaciones, tanto de la parte dogmática como de la parte orgánica de la Constitución, bajo la idea de que la reforma se llevó a cabo para imponer un régimen cesarista popular apoyado en el plebiscito como herramienta electoral (Miranda González, 1955). Un estudio posterior fue escrito por Fernando Segovia en el 2005. Con la pregunta sobre la construcción de legitimidad de los regímenes políticos, el autor planteó que, a través de la Constitución de 1949, el peronismo buscó reemplazar la legitimidad constitucional de 1853 por una nueva política, anti oligárquica y popular, liderada por un conductor y sostenida por la idea de abandonar la neutralidad estatal y reconocer al Estado social con un estatuto jurídico nuevo (Segovia, 2005). Por su parte, Mercedes Prol analizó la Constitución de 1949 junto a otras modificaciones institucionales del período con el objetivo de reconstruir las formas institucionales diseñadas por el peronismo para el Estado argentino (Prol, 2007). El trabajo sobre la reforma de más reciente aparición es el de Gabriel Negretto, publicado en el 2012. El artículo de Negretto forma parte de un libro dedicado a los doscientos años de constitucionalismo en Hispanoamérica. En su investigación, el autor buscó comprender los aspectos populistas de la Constitución del 49 para luego realizar una comparación con otras constituciones de América Latina clasificadas también como populistas (Negretto, 2012). De modo adicional, hay varios trabajos que, aunque sus preocupaciones hayan sido otras, le han dedicado un espacio de reflexión a la Constitución de 1949 (Acha, 2013; Altamirano, 2002; Barry, 2001; Caimari, 2010; García Sebastiani, 2005; Luna, 1987; Segovia, 2005 y Zanatta, 1999, entre otros). También es valioso rescatar los recientes estudios realizados para el período peronista desde perspectivas jurídicas y legales (Abásolo, 2012; Barreneche, 2009; Cezano, 2011; Marcilese, 2010; Palacio, 2013).

¿Cómo fue el proceso de la reforma? ¿Cómo actuaron el peronismo y las otras fuerzas representadas en el Congreso, es decir, el radicalismo y el partido demócrata nacional? ¿Cuáles fueron los argumentos a favor y en contra de la reforma? ¿Cómo se llevó a cabo en la práctica la modificación de la Constitución? Todas estas cuestiones serán analizadas en un primer momento para luego centrarnos en la concepción política plasmada en la nueva Constitución. El propósito de este artículo es el de iluminar acerca del debate político en la reforma a partir de las visiones de los constituyentes. Para ello serán analizados la ley 13.233 que permitió la reforma, el debate de la convención y el texto definitivo de la nueva Constitución.

## **2. LA FABRICACIÓN DE LA REFORMA**

Los constituyentes de 1953 establecieron un mecanismo que contaba con dos etapas para poder reformar la Constitución. En primer término, el Congreso determinaba qué partes de la Constitución debían reformarse y sancionaba una declaración sobre la necesidad de la reforma. Luego, en un segundo momento, una Convención Constituyente, elegida con el solo objetivo de reformar el texto constitucional, se encargaba de sancionar la nueva Constitución.

En relación a la primera parte del proceso, la Constitución de 1953 establecía que la necesidad de la reforma debía ser declarada por una mayoría agravada de dos terceras partes de cada Cámara. Es importante insistir en este punto: los diputados y los senadores no reformaban la Constitución. Su rol consistía solamente en sancionar una declaración que promovía la reforma.

Una vez sancionada esta declaración, se debía llamar a elecciones para elegir constituyentes. El sistema electoral establecido para elegir constituyentes era el mismo que regía para las elecciones de diputados, es decir, el de la ley Sáenz Peña de mayoría y minoría. Dos tercios de los representantes correspondían a quien obtuviera la mayoría y el tercio restante correspondía a la minoría en cada distrito.

### **2.1 LA LEY DEL CONGRESO**

El 27 de agosto de 1948, el Congreso sancionó la ley 13.233 que, en su primer artículo ordenaba:

Declárase necesaria la revisión y reforma de la Constitución Nacional a los efectos de suprimir, modificar, agregar y corregir sus disposiciones, para la mejor defensa de los derechos del pueblo y del bienestar de la Nación. (*Boletín Oficial*, 08/09/1948: 1)

La ley se había iniciado el día 13 de agosto en la Cámara de Diputados a partir de un proyecto presentando por Héctor Cámpora, Ángel Miel Asquía, José Visca, Luis Atala, Roberto Dri, Raúl Bustos Fierro, Luis Armando Roche y Pedro Tilli. En vez de enumerar los asuntos específicos sobre los que la convención tendría

que decidir, como marcaba la práctica establecida y la interpretación de los procedimientos de enmienda, el proyecto de reforma eligió una fórmula amplia, al referirse en abstracto a *los derechos del pueblo* y al *bienestar de la nación*.

Durante el debate del proyecto, la mayoría peronista defendió la necesidad de delegar la totalidad de la reforma a una Convención Constituyente sin limitar su tarea a cuestiones específicas preestablecidas (Negretto, 2012: 357). Según ellos, se trataba de dejar atrás una constitución liberal y consagrar un texto más afín a las ideas de la *revolución nacional peronista* (Díaz de Vivar, DSCD, 13 y 14/08/1948: 2662). Se mencionaron temas generales como la intervención estatal en la economía, la limitación de los derechos de propiedad con fines sociales y establecimiento de derechos para los trabajadores. Solo algunas intervenciones refirieron a cuestiones específicas, como la eliminación del Colegio Electoral y la reelección presidencial (John Cooke, DSCD, 13 y 14/08/1948: 2684).

Los radicales se opusieron a la reforma desde el comienzo del debate. Sin discutir si era necesario o no actualizar el texto –tal como ellos mismos habían afirmado en numerosas ocasiones en décadas anteriores–, construyeron su oposición basados en las irregularidades del proceso y en la ausencia de condiciones políticas apropiadas (García Sebastiani, 2005: 96).

La crítica principal fue que el proyecto en tratamiento no enumeraba los aspectos de la Constitución que se deseaban modificar. Ante la ausencia de reformas concretas, la ciudadanía no tendría un modo claro de decidir su posición respecto de la reforma, por lo cual aquella elección se convertiría en un plebiscito a favor o en contra del partido gobernante (Balbín, DSCD, 13 y 14/08/1948: 2671).

Otra irregularidad denunciada tuvo que ver con la existencia o no de quorum al momento de la sanción de la ley. La Cámara de Diputados tenía, del total de 158 representantes, 152 activos. Cinco legisladores murieron y Ernesto Sammartino había sido expulsado la semana anterior. Según la interpretación tradicional del mecanismo de reforma era necesario que dos tercios del total de los representantes de cada cámara votaran a favor de la reforma. Dos tercios del total de diputados activos eran 101. El peronismo tenía esta mayoría agravada, pero el 13 y 14 de agosto asistieron a la sesión solo 96 diputados oficialistas, es decir, cinco menos de los necesarios según lo establecido para sancionar la declaración de necesidad de reforma. Por eso, la ley, que contó únicamente con el apoyo de los peronistas, se aprobó con 96 votos contra 34, es decir, dos terceras partes de los votos de los diputados presentes y no del total de los diputados, como exigía el artículo.

Pese a la quejas de la oposición, el proyecto continuó su curso legislativo y el 27 de agosto fue aprobado por unanimidad en el Senado. El Congreso sancionó una ley de necesidad de reforma en lugar de votar una declaración, cuando este último era el modo establecido por la Constitución. Mientras que la declaración solo depende del Congreso, la ley está sujeta al visto bueno del poder ejecutivo para su sanción. En las declaraciones, el poder ejecutivo no cumple ningún rol, mientras que sí lo hace en la formulación de leyes. En el mecanismo establecido para la reforma constitucional, los constituyentes de 1853 habían optado por una

declaración para garantizar la independencia de los poderes del Estado en un proceso extraordinario de singular importancia como la modificación de la Carta Magna.

¿Por qué se sancionó una ley en vez de una declaración? ¿Por qué en la Cámara de Diputados el peronismo solo contó con el voto de los dos tercios de los presentes? ¿Por qué no se enumeraron las reformas que se planeaban introducir? Otros proyectos de reforma constitucional presentados anteriormente por diputados peronistas incluyeron los asuntos que debían ser considerados por la futura convención, tal como demandaba la oposición. Sin embargo, el gobierno optó a último momento por un proyecto de reforma total que dio a la convención una delegación en blanco para cambiar cualquier aspecto de la Constitución. Por otro lado, a pesar de que el peronismo tenía más de dos terceras partes del total de la cámara, se decidió poner en cuestionamiento la validez del procedimiento al sancionarlo con dos tercios de los presentes. Félix Luna estima que estas incorrecciones fueron fruto de la omnipotencia que mostraba el oficialismo y que Perón estimulaba (Luna, 1987: 329). Por su parte, Negretto asegura que estas irregularidades se pueden explicar por el tipo de legitimidad que buscaba Perón para la nueva Constitución. La idea de una convención sin mandato legal específico preparaba el terreno para sustituir un procedimiento de enmienda consensual por un proceso de creación constitucional de tipo aclamatorio (Negretto, 2012: 358). Perón buscaba crear el mito de la Constitución como acto fundacional y revolucionaria del pueblo. En este sentido, la convención fue presentada como un agente del poder popular, del poder constituyente o *pouvoir constituant*, en lugar de ser visto como una creación de la Asamblea Legislativa y, por lo tanto, como poder ya constituido o *pouvoir constitué* (*ibidem*: 359). Además, al evitar un debate público en el Congreso acerca de los aspectos concretos de la futura Constitución, el peronismo podía, tal como señaló Ricardo Balbín, presentar la elección de constituyentes como un plebiscito. Dada la polarización de los partidos políticos, Perón podía aprovechar la elección para presentarla como una instancia de aclamación de su gobierno.<sup>2</sup> Otra explicación posible, complementaria de las anteriores, es que el peronismo especulara con que, ante las irregularidades del proceso, la oposición decidiera no presentarse en las elecciones para designar constituyentes y que, por lo tanto, se lograra la conformación de una cámara compuesta solo por representantes peronistas. Este escenario aparece como posible cuando se analiza el rol que para el peronismo tenían las asambleas legislativas (Ajmechet, 2016). Ni siquiera en la constituyente se consideraba virtuosa o necesaria la pluralidad de ideas. Una asamblea conformada únicamente por representantes oficialistas podía ser un objetivo del peronismo, para mostrar allí la misma unanimidad que se expresaba en otros espacios, como la plaza. Además, sus cálculos mostraban una

2. Así fue que el 3 de diciembre, en el cierre de la campaña electoral, Perón dijo que como en 1946 la gente eligió a los gobernantes que quería, el 5 de diciembre iba a haber un segundo acto plebiscitario, en el que *el pueblo decidirá bajo qué formas constitucionales desea ser gobernado*. (*La Prensa*, 4 de diciembre de 1948 en Negretto, 2012: 359).



buena lectura de las posibilidades de la oposición. Tanto fue así que el Partido Socialista llamó a votar en blanco o bajo el lema «Contra la reforma fascista de la Constitución», los demócratas nacionales y los demócratas progresistas decidieron no presentar candidatos y la Unión Cívica Radical tuvo discusiones partidarias en las cuales los unionistas sostuvieron la negativa a participar del proceso de la reforma (Ajmechet, 2009). Por lo tanto, es posible pensar que el peronismo haya optado por un proceso irregular para evitar que las fuerzas opositoras formaran parte de la Asamblea Constituyente.<sup>3</sup>

## 2.2 LA ASAMBLEA DE 1949

Una vez sancionada la ley que promovió la reforma, mientras se llevaba adelante la campaña electoral y la elección de constituyentes, el gobierno puso en marcha la confección de un anteproyecto. Perón solicitó a su secretario de Asuntos Técnicos, José Figuerola, que elaborase un plan que tomara en cuenta los lineamientos en materia política, social y económica del gobierno peronista (Regolo, 2012: 243). La Secretaría de Asuntos Técnicos realizó un trabajo comparativo que contempló el análisis de la Constitución de 1853 y sus posteriores modificaciones, los antecedentes parlamentarios nacionales y 25 constituciones de otros países. A esto le sumó la revisión de los proyectos de reforma presentados en el Congreso que no recibieron sanción —es decir, más de 38 proyectos presentados desde 1903 hasta 1948—. Para la confección del anteproyecto también se tuvieron en cuenta los principios doctrinarios del justicialismo, tomados de textos, discursos y conferencias de Perón y de sus principales funcionarios y, adicionalmente, se realizó una gran encuesta a especialistas respecto a los aspectos susceptibles a ser modificados (*Ibidem*: 244).

La Convención Nacional Constituyente comenzó a sesionar el 24 de enero de 1949. Tuvo trece reuniones: una sesión preparatoria, dos sesiones especiales y diez ordinarias. La sanción de la nueva Constitución se produjo el 16 de marzo.

La Unión Cívica Radical se retiró de la sesión preparatoria en el momento en el que se eligieron las autoridades. Con el voto exclusivo del peronismo, Domingo Mercante fue nombrado presidente de la Convención Constituyente, Héctor Cámpora, vicepresidente primero, José Espejo, vicepresidente segundo y Mario Goizueta y Bernardino Garaguso, secretarios.

El radicalismo tampoco participó de la siguiente reunión, en la que Perón dio un discurso ante los constituyentes oficialistas. Recién se reincorporaron en la primera sesión ordinaria, en la que se discutió el reglamento según el cual se llevarían adelante las reuniones subsiguientes.

3. Como se verá a continuación, si bien el radicalismo presentó candidatos constituyentes y participó de las primeras sesiones de la Asamblea, se retiró antes de que se produjera la votación del texto definitivo. De este modo, la nueva Constitución fue sancionada exclusivamente con el voto del peronismo.

En la segunda sesión ordinaria se presentó el despacho de la minoría en el cual el radicalismo denunció la inconstitucionalidad de la elección y de la reforma, y solicitó la disolución de la Asamblea sin introducir ninguna modificación al texto de 1853.

En la siguiente reunión, el informante del despacho de la mayoría, Arturo Sampay,<sup>4</sup> dio a conocer el proyecto definitivo de reforma. Enmarcó todas las modificaciones dentro de las concepciones sobre la sociedad y sobre la política que definió como el pensamiento justicialista.<sup>5</sup>

Ese mismo día, Moisés Lebensohn sentó la posición del radicalismo respecto a la reelección del presidente y acusó al peronismo de producir una reforma constitucional con el único objetivo de reelegir a Perón<sup>6</sup>. Luego de un acalorado intercambio con Sampay sobre el tema, Lebensohn anunció que la representación radical desistía de permanecer en aquel debate ya que no podían admitir que se reformara la Constitución en función de un solo hombre. En ese instante, los constituyentes de la minoría abandonaron sus bancas y se retiraron del recinto entonando el himno nacional en medio de silbatinas de los peronistas.

Pese a que el radicalismo dejó de participar en la Asamblea Constituyente, esta pudo seguir sesionando gracias a que el peronismo tenía quorum propio. Aquel mismo día se votó a favor de la reforma en general. En las sucesivas reuniones ordinarias, con presencia única de convencionales peronistas, se argumentó a favor de las modificaciones específicas y se dieron las votaciones en

4. Además de ser el informante por la mayoría, Sampay fue el mentor intelectual de la reforma. Sampay era un abogado constitucionalista de origen católico y un influyente colaborador de Domingo Mercante como fiscal de Estado de la provincia de Buenos Aires. Muy ligado a la Iglesia, Sampay tenía una posición particular en el mundo católico: no formaba parte de la Asociación Católica Argentina ni de ninguna otra institución de apostolado, sino que profesaba un catolicismo individual de tipo intelectual (Caimari, 2010: 176). Sampay fue el redactor de la mayoría de las versiones publicadas del documento, y el gran difusor de los principios que inspiraron los cambios.

5. El conjunto de sus argumentos tenía un fuerte tono anticapitalista y estatista de manifiesta raíz católico-nacionalista. Con citas de *Quadragesimo Anno* –una carta encíclica del Papa Pío XI, promulgada el 15 de mayo de 1931, en ocasión de los 40 años de la encíclica *Rerum Novarum*, de allí su nombre en latín, *Quadragesimo anno* (en el cuadragésimo año)– describió las desigualdades sociales del sistema capitalista y reivindicó la encíclica de Pío XI como fuente primaria del concepto de justicia social. Unió las referencias a la antropología cristiana filosófica y teológica con las del justicialismo de Perón. Alabó la simplicidad del perfil de *bombre bueno* justicialista y la visión de un Estado regulador de las relaciones de dominación, diferente a la vez del comunista y del capitalista. La *tercera posición* de Perón, con todo lo que tenía de atractivo para un nacionalista como Sampay, era uno de los pilares de la nueva Constitución.

6. La acusación de que la reforma constitucional solo se hacía para permitir la reelección de Perón estuvo presente en el discurso de los radicales y otros opositores desde el inicio del proceso de la reforma. Sin embargo, es necesario considerar que los motivos de la reforma fueron múltiples y que, sin dudas, se destacó la intención de dotar de rango institucional a los derechos sociales. En este sentido, la Constitución del peronismo se enmarcó dentro del fenómeno más amplio de “constitucionalismo social”, que se inició con la Constitución Mexicana de 1917 y tuvo también como antecedente a la Constitución de Weimar de 1919. El clima reformista global y regional fue un antecedente fundamental a considerar en la reforma de 1949 (Sobre el tema, se pueden ver los tratados de Boris Mirkine-Guetzévitch, Francisco José de Oliveira Viana y de los argentinos Arturo Sampay, Rodolfo Valenzuela y José Figuerola, quienes tuvieron directa influencia sobre la reforma argentina).

particular, todas aprobadas por unanimidad. La nueva Constitución se sancionó y se juró el día 11 de marzo de 1949.

### **3. LA CONSTITUCIÓN DE PERÓN**

La Constitución de 1949 consagró un conjunto de visiones sobre la política que, si bien no fueron nuevas en la escena argentina, eran en muchos sentidos opuestas a aquellas planteadas en la Constitución de 1853.

#### **3.1 LA POLÍTICA DE LA NUEVA ARGENTINA**

La Constitución de 1853 creó un sistema representativo de tipo presidencial, con elecciones separadas del presidente, diputados y senadores, elegidos en ciclos no concurrentes. El poder ejecutivo tenía importantes capacidades, sobre todo en materia de emergencias políticas, pero la distribución de poderes siguió el modelo de frenos y contrapesos. Por un lado, el presidente tenía injerencia en el proceso legislativo por medio del veto y, por el otro lado, el Congreso podía llamar a ministros a sus sesiones para pedir explicaciones sobre políticas bajo su jurisdicción y enjuiciar al presidente por delitos cometidos en el ejercicio de sus funciones o por violación de la Constitución (Negretto, 2012: 347). Un aspecto central de la Constitución de 1853 fue diversificar la representación popular que encarnaban las distintas ramas del poder y otorgarle a cada una de ellas poderes de veto para controlarse mutuamente (*ibidem*: 346).

En clara oposición, la Constitución de 1949 rechazó la visión liberal de la democracia fundada en un gobierno limitado por los derechos y garantías de los individuos y por la separación de poderes entre ramas de gobierno, y propuso radicalizar la idea de soberanía popular. Su propósito fue unificar la representación y convertir al presidente en el agente principal del poder popular (*ídem*). La reforma constituyente no solo permitió la posibilidad de reelección del presidente sino que, al mismo tiempo, se ocupó de establecer un poder ejecutivo más fuerte, más centralizado y con mayor control sobre las otras ramas del gobierno. En este sentido, se produjeron diversas modificaciones. Por un lado, se eliminó el Colegio Electoral. Por otro lado, se fortalecieron los poderes de veto del presidente y se le otorgó a este el derecho exclusivo de introducir legislación respecto al número y las funciones de los ministros. De forma concurrente, se eliminó la potestad del Congreso para interpelar a los miembros del poder ejecutivo y se modificaron las duraciones de los mandatos de los diputados y senadores, para que todas coincidieran con la del presidente. Adicionalmente, se consagró la figura del *estado de prevención y alarma* que le otorgaba al ejecutivo la posibilidad de tomar medidas extremas cuando lo considerara necesario.

La eliminación del Colegio Electoral fortaleció al poder ejecutivo. El Colegio era un cuerpo conformado por electores que tenían la misión de elegir

al presidente y vicepresidente mediante el sistema de sufragio indirecto.<sup>7</sup> Esta institución existió desde 1853. A partir de la ley Sáenz Peña, se estableció que el modo de elegir a los electores era mediante un sistema de mayoría y minoría. Una característica de este tipo de voto en segundo grado era lo que permitía que las mayorías que se formaban en el Colegio Electoral pudieran no coincidir exactamente con las mayorías formadas por el voto de los ciudadanos. Este fue pensado como un mecanismo capaz de corregir lo que consideraban peligros del voto universal en una población no educada. Como el sufragio universal era una institución difícil de revertir, se previó un mecanismo que pudiera, en caso de ser necesario, modelar la voluntad popular mediante el voto en segundo grado para seleccionar a gobernantes adecuados (Botana, 2012; Sábato y Ternavasio, 2011). Para 1949, el colegio electoral era una institución obsoleta que no cumplía con ninguna función. Existía un acuerdo general entre los diferentes partidos sobre este punto, como se puede comprobar al observar los programas electorales de 1946: todos los partidos proponían eliminarlo.

A partir de la Constitución de 1949 se estableció que el presidente y el vicepresidente fueran elegidos directamente por el pueblo y a simple pluralidad de sufragio, formando con ese fin las provincias, la Capital Federal y los territorios nacionales un distrito único. Con esta nueva normativa no solo se eliminó el Colegio Electoral, sino que además se le otorgó por primera vez a los habitantes de los territorios nacionales la posibilidad de votar para elegir presidente y vicepresidente de la Nación.

En el debate de la Asamblea Constituyente, los radicales, aun cuando tenían en su plataforma partidaria la eliminación del Colegio Electoral, plantearon que esta modificación ponía en riesgo la supervivencia del sistema federal:

La eliminación del Colegio Electoral significa la quiebra de la auténtica organización de la República. La elección directa de presidente y vicepresidente es el rompimiento del equilibrio federal, es poner en desigualdad de condiciones al interior del país, es haber resuelto el pleito secular entre el localismo porteño y el interior de la República. (...) El interior del país acaba de quedar en total servidumbre del localismo de la ciudad de Buenos Aires» (Sobral, DSCNC, 08/03/1949: 297).

7. Los ciudadanos mediante su voto elegían una junta de electores, igual al duplo del total de diputados y senadores que enviaba al Congreso, con las mismas calidades y bajo las mismas formas prescriptas para la elección de diputados, salvo en las elecciones reguladas por la ley de 1936 en las que se utilizó el sistema mayoritario. Estos electores no tenían mandato obligatorio de sus electores. Cuatro meses antes de la conclusión del mandato, se reunían en la Capital y en sus respectivas provincias y constituían en cada lugar los Colegios Electorales. Se elegía presidente y vicepresidente por medio de cédulas firmadas. En una cédula se expresaba la elección para presidente y en otra distinta para vicepresidente. Se elaboraban dos listas de todos los individuos electos para presidente y otras dos de los nombrados para vicepresidente con el número de votos que cada uno de ellos hubiese obtenido. Estas listas eran firmadas por los electores y remitidas cerradas y selladas. Una copia era enviada al presidente de la legislatura provincial y, en el caso de la Capital, al presidente del Consejo Deliberante y la otra copia era enviada al presidente del Senado.

Para Antonio Sobral, el Colegio Electoral nivelaba la diferencia entre el escaso volumen electoral de las provincias y el abundante caudal de Buenos Aires. Pese a que todos tenían el mismo derecho a voto, en los hechos las provincias quedarían sin gravitación en la conducción de los intereses económicos y políticos del país (Sobral, DSCNC, 08/03/1949: 298). Por eso, con su eliminación se estaba quebrando el sistema federal argentino.

Ítalo Luder le respondió al constituyente radical. Explicó que el sistema entonces vigente de elección indirecta establecía que cada provincia enviaba al Colegio Electoral una cantidad de electores proporcional a su población. Es decir, aquellas provincias con más población enviaban más electores que aquellas provincias con menos habitantes. El desequilibrio señalado por Sobral no era, de ninguna manera, solucionado por la existencia de un Colegio Electoral y una votación en dos grados, ni atacado por la propuesta de elección directa de presidente y vice.

El peronismo justificó la eliminación del Colegio Electoral a partir de su naturaleza obsoleta:

Para la técnica política de la democracia masiva que vivimos, los electores de presidente y vice son simples ejecutores de un mandato partidario y no pueden apartarse de los candidatos previamente proclamados. La supresión del sistema de elección indirecta y su reemplazo por el de la elección directa de presidente y vice de la República, destruye una ficción constitucional y al mismo tiempo incorpora un procedimiento para registrar con mayor fidelidad la voluntad popular. (Luder, DSCNC, 08/03/1949: 341).

También aseguró que la existencia la elección indirecta debilitaba al poder ejecutivo (Sampay, DSCNC, 09/03/1949: 363). Sampay defendió un sistema presidencialista fuerte y centralizado, en el cual se concentran en una persona las capacidades y la responsabilidad de llevar adelante las diferentes tareas ligadas al ejercicio del gobierno. La elección indirecta generaba un poder ejecutivo con una legitimidad de origen débil, mientras que una elección *plebiscitaria* le otorgaba una extraordinaria fuerza política, al convertirlo en el auténtico titular de la voluntad del pueblo (*ídem*).

Como anticipábamos, otra reforma importante que aumentó las capacidades del ejecutivo fue el fortalecimiento de los poderes de veto presidencial (Negretto, 2012: 366). Se extendió el período para ejercer los poderes de veto de diez a veinte días. Esta modificación buscó aumentar el control del ejecutivo sobre el legislativo, el minimizar la cantidad de normativas promulgadas sin el visto bueno del presidente. Adicionalmente, se le negó al Congreso la posibilidad de insistir con una ley vetada en parte o totalmente por el poder ejecutivo.<sup>8</sup>

8. Según la Constitución de 1853, luego de que una ley era sancionada por el Congreso, esta pasaba al poder ejecutivo quien tenía diez días para promulgarla, vetarla parcialmente o de forma completa. De vetarla, el proyecto pasaba automáticamente al Congreso, que debía reunir dos tercios de los votos para poder insistir con este. La Constitución de 1949 le quita al Congreso la capacidad de insistir.

Por otro lado, se investió al presidente con el derecho exclusivo de introducir legislación respecto al establecimiento del número y funciones de los ministros. Hasta entonces, el número de ministros era fijo y establecido por la Constitución y sus respectivas jurisdicciones estaban determinadas por leyes emanadas del Congreso.

También se eliminó la potestad del Congreso para interpelar a los ministros del gabinete para que explicaran las políticas desarrolladas bajo su jurisdicción (Negretto, 2012: 365).<sup>9</sup> Este cambio en la normativa le cercenó capacidades a los legisladores. Con idéntico objetivo, se suprimió la obligación de los ministros de proporcionar reportes anuales. Esto eliminó una herramienta del Congreso que le permitía funcionar como contrapeso, al mismo tiempo que incrementó la dependencia de los ministros en relación al presidente.

El poder legislativo sufrió otras modificaciones que también ayudaron a acrecentar el poder del ejecutivo. La duración de los mandatos de los diputados y de los senadores fue establecida en seis años, la misma cantidad de años que duraba el mandato presidencial. Se buscó hacer coincidir las fechas de las elecciones para la renovación de los representantes legislativos con la del ejecutivo. Cada seis años se elegirían presidente, diputados y senadores y cada tres años se produciría el recambio de la mitad de las Cámaras de diputados y de senadores. La primera consecuencia de esto era que habría muchas menos elecciones.<sup>10</sup> La existencia de elecciones de forma permanente tenía un costo muy alto, tanto económico como simbólico. Cada acto electoral y cada campaña electoral conllevaba un gasto significativo de dinero, tanto para el oficialismo como para la oposición.<sup>11</sup> Además, en el plano simbólico, cada elección horadaba la pretensión del gobierno de mostrarse como el representante de todo el pueblo. Casi un tercio de la ciudadanía se expresaba en cada oportunidad, haciendo evidente que el peronismo era elegido por la mayor parte de la población pero no por todos. Para un gobierno con la concepción política que sostenía el peronismo, esto era un problema, ya que se volvía difícil intentar mostrarse como el intérprete de los deseos y las necesidades de todos los argentinos cuando una porción tan importante de habitantes prefería otras opciones. En este sentido, ordenar el llamado a elecciones y lograr que hubiera menos jornadas electorales significaba disminuir la cantidad de oportunidades en las que el tercio opositor se hacía visible, en la que algo tan concreto como los votos rompía con la idea de unanimidad. Complementariamente, esta reforma intentaba reducir las probabilidades de que las

9. Mientras que en la Constitución de 1853 la interpelación era dirigida directamente por los legisladores a los ministros, en la reforma cualquier petición del Congreso debía dirigirse al presidente, quien era libre de decidir la forma de la respuesta (Negretto, 2012: 365). Se decidió que lo que podían hacer las Cámaras era solicitarle informes o explicaciones al poder ejecutivo y este decidiría si lo respondería por escrito, personalmente o mediante uno de sus ministros.

10. Las elecciones en el siglo XIX eran frecuentes y esto fue percibido como un problema (Sábato, Ternavasio, De Privitellio y Persello, 2011). A comienzos del siglo XX, ya comienzan a ordenarse y son menos. Pero el peronismo, con la unificación de la duración de los mandatos, reduce aún más la cantidad de jornadas electorales.

11. Kindgard, 2013; Lichtmajer, 2013.

elecciones legislativas no concurrentes con la presidencial pudieran privar al presidente de apoyo legislativo en caso de un cambio temporal en las preferencias de los votantes (Negretto, 2012: 365). Además, existía la idea de que al juntar las elecciones legislativas con la ejecutiva, la boleta presidencial ayudaría por arrastre a que los candidatos a diputados y senadores obtuvieran más votos.

Ítalo Luder y Eduardo Navarro fueron quienes defendieron la figura de un poder ejecutivo fuerte. Para Luder, un ejecutivo débil llevaba a un Estado débil, a un Estado que cumpliría mal su función de protección de los individuos y de la colectividad contra las fuerzas políticas, económicas y sociales que, desde adentro y desde afuera del Estado, tratan de acapararlos, de explotarlos y de oprimirlos (Luder, DSCNC, 08/03/1949: 350). La energía, la eficacia y la responsabilidad eran tres cualidades necesarias en la definición de un buen gobierno.<sup>12</sup> En consecuencia era conveniente centralizar el poder y las capacidades en una sola persona responsable de todos los actos de gobierno.

En el mundo actual, la observación diaria nos está indicando, a través de todos los regímenes políticos, la necesidad imperiosa y urgente de actualizar y de renovar la doctrina de la división y separación de los poderes. La eficacia, la celeridad, la rapidez en la ejecución de las funciones del Estado van señalándose como el factor esencial de la vida, la libertad de los pueblos. (Luder, DSCNC, 08/03/1949: 350).

Las facultades que la nueva Constitución le otorgaba al poder ejecutivo significaban una agilización en el funcionamiento de la administración política, un perfeccionamiento en la eficacia y una mayor precisión en la responsabilidad para el ejercicio de los poderes conferidos a un mandato (Luder, DSCNC, 08/03/1949: 351).

El sistema actual para la elaboración estatal de las normas jurídicas exige la intervención de la rama legislativa cuyo movimiento es lento y complicado. El procedimiento está pensado y estructurado para un Estado interdicto de intervenir en los procesos cultural y económico-social de la colectividad. Pero el Estado actual cuya función es múltiple, necesita de un sistema más ágil y dinámico que le permita cumplir sus actuales funciones. Por esa razón, las modificaciones que el proyecto introduce trasladando algunas facultades del Poder legislativo al Poder ejecutivo, no tienen por finalidad robustecer el sistema presidencialista, que por otra parte es tradición histórico constitucional en nuestro país, sino dotar al Estado de los

12. Estas ideas no eran novedosas a mediados del siglo XX. Las mismas ya habían sido sostenidas por los teóricos que criticaron el parlamentarismo y el presidencialismo débil por considerar que un buen sistema de gobierno necesitaba de un poder centralizado en una persona que contara con capacidades completas. La idea era que, en un régimen parlamentario o en uno en el que los poderes estaban muy divididos, no había quién se hiciera responsable de las posibles crisis. —Para críticas al parlamentarismo y a un poder ejecutivo débil, ver *Sobre el parlamentarismo* de Carl Schmitt. Para un análisis histórico, ver *La democracia inconclusa, Historia de la soberanía del pueblo en Francia* de Pierre Rosanvallon, en particular los capítulos: La cultura de la insurrección y La democracia liberal o Eric Hobsbawm *Historia del siglo XX*—. Al haber problemas económicos, políticos o sociales, cada rama del gobierno se exculpaba al plantear que no tenía las capacidades suficiente, al tiempo que culpaba de la situación a los otros poderes.

instrumentos y de las técnicas necesarias para que pueda cumplir con sus actuales fines. (*ibidem*: 343).

Una de las modificaciones más importantes que redundó en el fortalecimiento del ejecutivo fue la introducción de la figura del *estado de prevención y alarma*. La Constitución de 1853 permitía al presidente, previo acuerdo del Congreso, suspender las garantías constitucionales en casos de conmoción interna, por medio de la declaración de *estado de sitio*. Había diferencias entre el *estado de sitio* y el *estado de prevención y alarma*. Si bien ambas figuras dependían de la decisión del poder ejecutivo, en la primera se demandaba el acuerdo del legislativo, mientras que en la segunda alcanzaba con la decisión del presidente. Los momentos en los que se podía declarar el *estado de prevención y alarma* eran muy vagamente definidos; simplemente se establecía que podía hacerlo en caso de producirse una alteración del orden público. ¿Quién definía qué hecho constituía una alteración del orden público? El mismo poder ejecutivo que establecía el *estado de prevención y alarma*. Esta ambigüedad fue denunciada por la oposición, que temía una potencial limitación arbitraria de los derechos civiles fundamentales.

Como se muestra, la Reforma Constitucional de 1949 instauró la lógica de un Estado democrático cuya figura central era el presidente. Aun cuando tanto el Congreso como el presidente eran representantes del pueblo, el nuevo sistema asumía una clara sumisión del segundo en relación con el primero. El Congreso representaba a una población fragmentada en una pluralidad de intereses (Ajmechet, 2016). El presidente, en cambio, era la fuerza unificadora del pueblo. El peronismo no entendía a la sociedad como diversa. Por el contrario, su interpretación era la del pueblo unánime. De allí la preferencia por el poder ejecutivo, que era quien encarnaba la voluntad de este pueblo. Esta predilección por la figura del presidente aumentaba aún más en las referencias concretas a Perón, quien no solo era la cabeza del poder ejecutivo, sino también *el primer argentino, el alma y el nervio de la nación, el jefe de la liberación nacional, el realizador de grandes obras, el intérprete de la voluntad popular, el salvador del pueblo argentino, el primer trabajador y el símbolo viviente de la Nueva Argentina*, entre tantas otras cosas. Por Perón se modificaba la Constitución. Mientras que los radicales consideraban que el texto constitucional no debía ser modificado para un gobernante en particular, los peronistas, orgullosos, llamaban al texto reformado *La Constitución de Perón*.

### 3.2 LA CUESTIÓN DE LA REPRESENTACIÓN

La cuestión de la representación nos obliga a pensar tanto sobre los representantes como sobre aquello a ser representado, es decir, la sociedad. En la reforma peronista, la noción liberal de individuo abstracto como principio básico de la sociedad fue fuertemente criticada. Se consideró que ordenar la sociedad a partir de individuos aislados era una creación artificial, producto de una construcción



intelectual y cultural alejada de lo natural (Zanatta, 1999).<sup>13</sup> En su lugar, se privilegió una visión tradicional que concebía que la familia era la unidad mínima del orden social. El interés individual estaba condicionado primero por la vida familiar y luego por la vida en comunidad para poder contribuir al bien común:

El hombre es un ser esencialmente social. Entonces, se sigue de allí que debe formar parte de una comunidad, pero de una comunidad organizada, porque las cosas y los seres ordenados a un fin deben forzosamente ser encaminados por alguien o por algo a ese fin. (Lascano, DSCNC, 10/03/1949: 473).

En la reforma, la familia desplazó al individuo en tanto figura poseedora de derechos inalienables e imprescriptibles. En este sentido, continuó y profundizó la irrupción de lo orgánico social, que ya había comenzado a consagrarse mediante la ley de sufragio femenino. El propósito fue considerar a los hombres en referencia a todas las organizaciones donde desarrollaba sus acciones: el individuo como padre, como trabajador, como agremiado o como estudiante. La nueva Constitución propuso una serie de normas que contemplaron los problemas del hombre, no como individuo, sino como integrante de una sociedad laboriosa, progresista y viril (Valenzuela, DSCNC, 8/03/1949: 312).

De este modo, el peronismo abandonó el ideal de igualdad abstracta y planteó que los individuos solo podían ser conceptualizados a partir de sus situaciones sociales concretas. El individualismo y el liberalismo produjeron desajustes que solo podían superarse con una noción social del orden. Por eso, imaginaron individuos sociales inscriptos en sus instituciones y asociaciones. Se buscó instituir jerarquías y redes de solidaridad y correspondencia entre sus distintos miembros, que se constituían por y a partir de esa asociación.

¿Cuál era el modo en el que debía ser representada esta sociedad? Los peronistas optaron por una distribución de poder que favoreció el centralismo presidencial, por encima de la separación y de la limitación del poder. Entendieron al presidente como la encarnación del pueblo y, por eso, le concedieron amplias capacidades y poderes.

Desde la perspectiva del peronismo, la sociedad se ordenaba de modo jerárquico, desde el conductor hasta las masas. Era un sistema de fines y propósitos en el cual lo inferior servía a lo superior y lo superior dirigía y guiaba a lo inferior. Eran funciones desiguales y no intercambiables. Cada uno, desde su lugar, participaba en la formación del orden social y político. En esa organización, con sus distintas partes, así como el alma rige al cuerpo, existía una cabeza que dirigía y guiaba a las masas hacia el bien común. Este era el conductor<sup>14</sup>, que

13. Esta idea no fue nueva ni exclusiva de los constituyentes peronistas. Desde el siglo XIX existieron estas críticas que provinieron desde diferentes sectores, algunos incluso identificados con el liberalismo (Buchrucker, 1987; Cattaruzza, 2001; De Privitellio, 2001; Devoto, 2002; Falcón, 2000; Halperin Donghi, 2003; Halperin Donghi, 2013; Lida y Mauro, 2010; Tato, 2004; Zanatta, 1999 y Zimmermann, 1995, entre otros).

14. La idea de pensar el liderazgo de Perón como el de un conductor se encuentra presente en gran parte de la bibliografía (solo a modos de ejemplo: De Privitellio, 2013; Fernández Vega, 2005; Plot-

daba los lineamientos generales para que los auxiliares intermedios se ocuparan de hacer de la masa inorgánica una sociedad ordenada y obediente (Perón, 1951). Esta figura tenía diversas particularidades. En primer lugar, el conductor era aquel que no hablaba ni actuaba para el pueblo ni en lugar del pueblo sino que era el pueblo. En la figura del conductor se encarnaban las voluntades de todos. El conductor se transformaba en el único capaz de darle sentido al pueblo en todas las esferas de la vida política y social. En su persona estaba encarnada la unidad total del pueblo, frente a la cual no se admitían oposición ni crítica. Al conductor le correspondía la formación de la voluntad, por lo que se hacía inadmisibles la coexistencia de una representación de grupos, intereses e ideas diferentes. En el conductor se encontraban defendidos y absorbidos todos los intereses particulares<sup>15</sup>, ya que como expresó Eduardo Navarro en la Asamblea Constituyente, el conductor conoce mejor que nadie en el país las necesidades, los anhelos, las pasiones y las esperanzas del pueblo (Navarro, DSCNC, 11/03/1949: 508).

¿Qué ocurría con aquellos que no se sentían representados por el conductor? Los radicales denunciaron que una organización semejante era propia de los regímenes totalitarios:

En la democracia las jerarquías nacen desde abajo hacia arriba y las responsabilidades se plantean desde arriba hacia abajo. En los partidos totalitarios, se aplica el *fuehrer prinzip* (SIC). La jerarquía parte desde la cúspide del poder y se dirige hacia abajo, y las responsabilidades se rinden desde abajo hacia arriba. (Moisés Lebensohn, DSCNC, 08/03/1949: 331).

Los radicales creían que, por su naturaleza, la continuidad del peronismo dependía exclusivamente de la permanencia indefinida de su conductor. Consideraban que sin la continuidad del jefe, no existía continuidad del sistema. Y que, al mismo tiempo, este tipo de conducción no se concebía a sí misma sin la total concentración del poder (ídem). Por eso, para los radicales, el artículo de la Constitución que permitía un solo período de gobierno sin reelección inmediata era la garantía suprema de las libertades populares y la última valla contra la arbitrariedad (*ibidem*: 332). Con la vigencia de esta antigua norma, un gobernante podía avasallar todos los derechos, pero existía un límite cierto, un plazo infranqueable, que evitaba que cualquier mal se prolongara indefinidamente en el tiempo.

A este gran recaudo constitucional, los círculos de intereses que siempre rodean al poder personal quiere suprimirlo, no en interés del país, sino en su propio interés. No tienen la responsabilidad histórica del presidente, sino la oportunidad de en-

---

kin, 1994; Halperín Donghi, 1993) pero, además, también era pensado de este modo por el propio Perón, tal como se desprende de sus clases de *Conducción Política* (Perón, 1951).

15. Esta idea de un líder que encarnaba la voluntad del pueblo y que, al mismo tiempo, creaba la voluntad en el pueblo está trabajada por Pierre Rosanvallon en el capítulo "La democracia iliberal" en el libro *La democracia inconclusa. Historia de la soberanía del pueblo en Francia*. Allí habla de la representación/encarnación, es decir, la figura de un representante del pueblo que a la vez de representarlo, lo encarna.

turbiarse con el fango de los negociados y de beneficiarse con el usufructo de su influencia, operando a la sombra del poder presidencial. (ídem).

Los peronistas cuestionaban los dichos de la oposición, y denunciaban que a los radicales les horrorizaba la relación directa y continuada entre el pueblo y su conductor e intérprete (Luder, DSCNC, 08/03/1949: 342). Mientras que la oposición acusaba al peronismo de instalar una dictadura constitucional y un régimen totalitario (Sobral, DSCNC, 08/03/1949: 306), el oficialismo aseguraba que los radicales calificaban de dictadura todo régimen que daba muestras de autoridad, y en el cual el ejecutivo jugaba un papel destacado (Luder, DSCNC, 08/03/1949: 306). Las diferencias entre ambas posiciones eran irreconciliables: allí donde los radicales veían totalitarismo, los peronistas veían democracia.

### 3.3 LAS DEFINICIONES DE DEMOCRACIA

En la Asamblea Constituyente de 1949 se discutieron dos ideas diferentes para la Argentina. El radicalismo recuperó la democracia liberal como nunca antes lo había hecho (García Sebastiani, 2005; Persello, 2007), mientras que el peronismo decretó su final y su reemplazo por la democracia social.

En el discurso que Perón pronunció ante la Asamblea señaló que se debía sancionar *una Constitución para el mundo de la posguerra*. Consideraba que la democracia liberal había finalizado y se vivían los tiempos de la democracia social. Las libertades formales habían llegado a su fin y era el comienzo de una libertad que residía en el bienestar y el acceso igualitario a estándares de vida que permitieran cubrir lo que ellos caracterizaban como las necesidades de la población. El orden de 1853 había perdido legitimidad democrática, ya que se había convertido en un régimen representativo que ocultaba el dominio de una minoría privilegiada bajo el manto de un sistema abstracto de normas. Se debía llevar a cabo una transformación en la que el pueblo reemplazara la Constitución existente y refundara la legitimidad del sistema en el ejercicio directo de la soberanía popular (Perón, DSCNC, 27/01/1949: 26).

La intervención de Sampay retomó el diagnóstico expuesto por Perón: el fin de la democracia liberal. Con una mirada similar a la del presidente, sentenció que el orden natural del liberalismo producía desigualdades y conflictos sociales y económicos. La no intervención del Estado favorecía al más fuerte, al dejar en manos de los distintos sectores las pujas políticas y distributivas (Sampay, 1999: 148).

El peronismo buscó distanciarse tanto del liberalismo como del comunismo. Hacia 1949 ya había comenzado a construir y definir cada vez con más claridad su *Tercera Posición*<sup>16</sup>, lo que Loris Zanatta definió como un proyecto peronista para la Argentina y para el mundo (Zanatta, 2013):

16. La *tercera posición* es el nombre con el que se ha conocido a aquellas corrientes políticas que buscaron enfatizar su posición contraria tanto al comunismo como al capitalismo. Los fascistas inventaron esta idea que luego fue retomada, entre tantos otros, por el peronismo. Quienes impulsaron

La aparición de las modernas reacciones totalitarias de extrema izquierda y de extrema derecha, contra las funestas consecuencias de los errores ab initio de las doctrinas liberales e individualistas. Así, a partir de Hegel y con variantes o excepciones que no contradicen el aserto, el marxismo y el nacionalsocialismo alemán han fundado sus concepciones teóricas y prácticas en el absolutismo estatal el primero poniendo en la colectividad material el centro de absorción, el segundo, en el mismo Estado, como manifestación personalizada de la Nación y como razón inmanente de todo derecho. En medio de esta guerra a muerte entre el individuo y el Estado, entre el chocar violento y catastrófico de esta lucha encendida en el error y el vaivén de los extremos, entre las concepciones liberalindividualistas y las totalitarias, emergen, con palabras de paz y de concordia, tendencias susceptibles de conciliarse con el antiguo derecho cristiano, como son las nuevas formas de democracia social, cuya concreción más genial es la tercera posición argentina, auspiciada por el general Perón y merced a cuyo tesón y patriotismo es ya una feliz realidad institucional en nuestra patria. (Lascano, DSCNC, 10/03/1949: 474).

Perón reclamaba ser el auténtico intérprete de la voluntad unificada y preexistente del pueblo (Plotkin, 1994). La mayoría de los argentinos lo había elegido tanto el 17 de octubre en la plaza como el 24 de febrero en las elecciones. El peronismo definió democracia principalmente como la voluntad de la mayoría, que fue entendida como soberanía del pueblo. La mayoría era el todo, era la comunidad en su conjunto. Por eso, cuando la mayoría eligió a Perón, lo consagró en el líder de todos. Quien no se sentía representado por él, no formaba parte de la comunidad. Esta visión de la democracia entraba en conflicto con la postura de la oposición que reclamaba una visión pluralista, en la que la voluntad general no fuera determinada por un líder sino que surgiera a partir de la deliberación de mayorías y minorías.

Tanto las figuras del individuo como la de la libertad, dos valores propios del iluminismo y de las democracias liberales, eran recuperados por los radicales para construir su visión de la democracia. Frente a la sentencia a muerte que Perón dictaminó para la democracia liberal, el Informe de la Minoría presentado en la constituyente por el radicalismo manifestó que la democracia social solo podía ser definida como una supuesta igualdad económica administrada y dirigida por el poder del Estado para mantener la organización de clases, castas y privilegios bajo el imperio de un sistema totalitario (Informe de la minoría ante la Comisión Revisora, DSCNC, 15/02/1949: 116):

Los regímenes totalitarios tienen caracteres específicos y propios que configuran su armadura. Son planificadores, unipartidarios políticos pues admiten una sola fuerza y todo es estatal, hasta la organización sindical (...) Nosotros tenemos ahora el en-

---

esta posición se solían definir a sí mismos como antimarxistas y antiliberales. Si bien esta idea no es original de Perón ni de la Argentina, el presidente la utilizó en numerosas ocasiones para reforzar su idea de justicialismo. Loris Zanatta en *La internacional Justicialista* muestra claramente las ideas y las intenciones de Perón alrededor de esta tercera posición (Zanatta, 2013).

sayo de plan quinquenal, de un partido único de la revolución del sindicalismo y monopolios estatales. Es lo que se quiere consolidar teóricamente con la reforma, galvanizando a éstas con la permanencia del preámbulo y de la declaración de los derechos del hombre. Se quiere positivar la teoría, ya que se ha subrogado con decretos leyes a las República implantando el régimen totalitario. (*Ibidem*: 117).

Para los radicales, la Argentina compartía muchas características con otros regímenes que también habían sentenciado el final de la democracia liberal. Describieron similitudes entre la organización de los trabajadores del nazismo, del fascismo y del peronismo, y plantearon que, al igual que Mussolini, Perón mantenía las instituciones del Estado, toleraba la existencia de la oposición y respetaba las elecciones, pero todo eso no convertía a su gobierno en democrático (Lebensohn, DSCNC, 08/03/1949: 328). Sin libertad no existía democracia posible y durante el régimen peronista no existía la libertad. Desde su perspectiva, la reforma de la Constitución se estaba produciendo para que, mediante la reelección de Perón, fuera posible perpetuar aquel régimen en el poder, al generar la concentración y confusión de poderes característica de los Estados totalitarios (Lebensohn, DSCNC, 24/01/1949: 17).

Frente a estas acusaciones de la oposición, los peronistas volvieron sobre la idea de que ellos eran la democracia porque eran la mayoría. Mientras reafirmaron su postura, sentenciaron como un error del liberalismo desestimar el concepto de autoridad que emerge de la mayoría (Ramella, DSCNC, 15/02/1949: 168).

Las discusiones de la constituyente entre los peronistas y los radicales demostraron que lo que estaba en disputa eran dos visiones de la democracia.

#### **4. CONCLUSIÓN**

La Constitución de 1949 mantuvo los principios de gobierno representativo: no introdujo principios corporativistas de representación ni modificó la división tripartita de poderes. Sin embargo, sentó las bases dogmáticas y se ocupó del articulado institucional de un tipo de gobierno diferente al imaginado en 1853. Bajo la premisa de que era necesario superar las deficiencias del régimen representativo-liberal, el peronismo propuso un diseño constitucional fundado en una visión integrista y organicista de la política y de la sociedad.

Se comprendió el orden de la sociedad a partir de la institución familiar y se concibió a cada miembro de la comunidad como una rueda en el engranaje del bien común. ¿Qué diferencias existía entre pensar la organización de la sociedad a partir de individuos abstractos o de la familia? En principio, al otorgarle centralidad a la figura familiar se planteaba una representación orgánica, en la cual cada parte de la sociedad tenía un rol determinado para cumplir: los derechos de los hombres se consagraban como derechos de los trabajadores, las mujeres debían ser protegidas por su condición de madres, los niños debían ser educados porque en ellos se configuraba la patria del mañana y se debía velar por el bienestar de los ancianos que ya cumplieron con su contribución a la sociedad. Era la idea

contraria a la de individuos abstractos, poseedores de derechos y obligaciones más allá de sus realidades concretas. Esta sociedad precisaba de alguien que la ordenara, jerárquicamente, desde arriba. Esta figura era la del conductor, responsable —en tanto único intérprete del pueblo— de guiar a las masas. En un universo que se ordena a partir de la familia, los valores están dados por la naturaleza (Pitkin, 1967). No es a través del debate que se aprehende esa verdad sino que esta es revelada por el conductor. Este era el legítimo representante del pueblo en todas las esferas de la vida política y social y, por lo tanto, había que otorgarle amplias capacidades. Esto se hacía mediante el fortalecimiento del poder ejecutivo y la sujeción a este de los otros poderes republicanos. La reforma de 1949, la Constitución de Perón, se encargó de sentar las bases dogmáticas y de dictar las normas jurídicas para reemplazar el liberalismo de la Constitución de 1853 por este nuevo orden que persiguió una democracia radical en la que la legitimidad estaba dada por la soberanía del pueblo y en la que la mayoría se confundía con el todo.

## 5. BIBLIOGRAFÍA

- ABÁSULO, Ezequiel (2002). «La dimensión política de la Corte Suprema durante el régimen peronista (1947-1955)», *Estudios Interdisciplinarios de América Latina y el Caribe*, Vol 13, N.º 2, disponible en <http://eial.tau.ac.il/index.php/eial/article/view/947/982> F/c 19/04/2016
- ACHA, Omar (2013). «Latin American Populism: Tentative Reflections for a Global Historiographical Perspective », *Nuevo Mundo Mundos Nuevos* [online], disponible en <http://nuevomundo.revues.org/64834> F/c 19/04/2016.
- AELO, Oscar y Nicolás Quiroga (2004). «Modelos en conflicto. El Partido Peronista en la provincia de Buenos Aires, 1947-1955», *Estudios Sociales*, 30, 1, Rosario, 2004, 69-96.
- AELO, Oscar (2010). «Orígenes de una fuerza política: el Partido Peronista en la provincia de Buenos Aires, 1947-1955», *Revista SAAP*, 4, 2, Ciudad de Buenos Aires, 161-190.
- AJMECHET, Sabrina (2016) «La Ley electoral de 1951, de la representación a la encarnación», en *Estudios Sociales*, en prensa.
- (2012). «El peronismo como momentos de reformas (1946-1955)», en *Revista SAAP*, vol. 6 n.º 2, Buenos Aires, 2012, 249-266.
- (2010). *El principio del fin o de cómo el peronismo cambió a La Prensa. Un estudio del diario y su relación con la política*, tesis de maestría inédita.
- (2009). «La Prensa en la elección constituyente argentina de 1948, acerca de los fines y los medios», *Revista Pléyade*, II, 3, Chile, 105-133.
- AQUINO, Santo Tomás de (2007). *La monarquía*, Madrid, Tecnos.
- ALTAMIRANO, Carlos (2002). «Ideologías políticas y debate cívico», en Juan Carlos Torre (comp.), *Los Años Peronistas*, Buenos Aires, Sudamericana.
- (2007). *Bajo el signo de las masas*, Buenos Aires, Emecé.

- AA.VV (2012). *Constitución del '49. Reflexiones a sesenta años*, Buenos Aires, Jefatura de Gabinete de Ministros.
- BARRY, Carolina (2009). *Evita Capitana. El Partido Peronista Femenino 1949-1955*, Buenos Aires, Eduntref.
- BARRENECHE, Osvaldo (2009). «Por mano propia. La justifica política de la provincia de Buenos Aires en el primer peronismo», *Sociobistórica* n.º 25.
- BERTONI, Lilia Ana (2007). *Patriotas, cosmopolitas y nacionalistas. La construcción de la nacionalidad argentina a fines del siglo XIX*, Buenos Aires, FCE.
- BIDART CAMPOS, Germán y Andrés Gil Domínguez (1999). *Los valores en la Constitución Argentina*, Buenos Aires, Ediar.
- BOTANA, Natalio (2013). *La tradición republicana*, Buenos Aires, Edhasa.
- BUCHRUCKER, Cristián (1987). *Nacionalismo y peronismo: la Argentina en la crisis ideológica mundial (1927-1955)*, Buenos Aires, Editorial Sudamericana.
- BUELA, Alberto (2012). «Cuando el peronismo creó instituciones políticas», en AA.VV (eds.), *Constitución del '49. Reflexiones a sesenta años*, Buenos Aires, Jefatura de Gabinete de Ministros.
- CAIMARI, Lila (2010). *Perón y la Iglesia Católica*, Buenos Aires, Emecé.
- CARNOTA, Walter (2001). *Curso de Derecho Constitucional*, Buenos Aires, La Ley.
- CATTARUZZA, Alejandro (comp.) (2001). *Nueva Historia Argentina. Crisis económica, avance del Estado e incertidumbre (1930-1943)*, Buenos Aires, Sudamericana.
- (2001b) «Descifrando pasados: debates y representaciones de la historia nacional», en Cattaruzza, Alejandro (comp). *Nueva Historia Argentina. Crisis económica, avance del Estado e incertidumbre (1930-1943)*, Buenos Aires, Sudamericana.
- Carta Encíclica Quadragesimo Anno de su Santidad Pío XI (1931). disponible en [http://www.vatican.va/holy\\_father/pius\\_xi/encyclicals/documents/hf\\_p-xi\\_enc\\_19310515\\_quadragesimo-anno\\_sp.html](http://www.vatican.va/holy_father/pius_xi/encyclicals/documents/hf_p-xi_enc_19310515_quadragesimo-anno_sp.html) F/c 22/11/2013.
- Carta Encíclica Rerum Novarum del Sumo Pontífice León XIII (1891). disponible online en [http://www.vatican.va/holy\\_father/leo\\_xiii/encyclicals/documents/hf\\_l-xiii\\_enc\\_15051891\\_rerum-novarum\\_sp.html](http://www.vatican.va/holy_father/leo_xiii/encyclicals/documents/hf_l-xiii_enc_15051891_rerum-novarum_sp.html) F/c 22/11/2013.
- CESANO, José Daniel (2011). *La política penitenciaria durante el primer peronismo (1946-1955): humanización, clima ideológico e imaginarios*, Córdoba, Editorial Brujas.
- COSSE, Isabella (2010). *Pareja, sexualidad y familia en los años sesenta*, Buenos Aires, Siglo XXI.
- DE PRIVITELIO, Luciano (2001). «La política bajo el signo de la crisis», en Cattaruzza, Alejandro (comp.), *Nueva Historia Argentina. Crisis económica, avance del Estado e incertidumbre (1930-1943)*, Buenos Aires, Sudamericana.
- DEVOTO, Fernando (2002). *Nacionalismo, fascismo y tradicionalismo en la Argentina moderna. Una historia*, Buenos Aires, Siglo XXI.

- FALCÓN, Ricardo (comp.) (2000). *Nueva Historia Argentina. Democracia, conflicto social y renovación de ideas (1916-1930)*, Buenos Aires, Sudamericana.
- (2000b). «Militantes, intelectuales e ideas políticas», en Falcón, Ricardo (comp.), *Nueva Historia Argentina. Democracia, conflicto social y renovación de ideas (1916-1930)*, Buenos Aires, Sudamericana.
- FERNANDEZ VEGA, José (2005). *Las guerras de la política. Clausewitz de Maquiavelo a Perón*, Buenos Aires, Edhasa.
- GARCÍA SEBASTIANI, Marcela (2005). *Los antiperonistas en la Argentina peronista. Radicales y socialistas en la política argentina entre 1943 y 1951*, Buenos Aires, Prometeo.
- GONZÁLEZ ARZAC, Alberto (1969). «Vida, pasión y muerte del artículo 40», en *Todo es Historia*, 31, Buenos Aires.
- HALPERIN DONGHI, Tulio (1993). «El lugar del peronismo en la tradición política argentina», en Samuel Amaral y Mariano Ben Plotkin (comp.): *Perón, del exilio al poder*. Buenos Aires, Cántaro.
- (2003). *La Argentina y la tormenta del mundo*, Buenos Aires, Siglo XXI.
- (2005). *Una nación para el desierto argentino*, Buenos Aires, Prometeo.
- HOBBSAWM, Eric (1998). *La era del capital, 1948-1875*, Barcelona, Editorial Crítica.
- KINDGARD, Adriana (2013) «Echar a andar la maquinaria electoral en escenarios adversos. Prácticas proselitistas, recursos y derroteros del radicalismo yrigoyenista en Jujuy (1929-1949)», en Foro «Los costos de la política. Del centenario al primer peronismo» en *Programa Buenos Aires de Historia Política*. 2013, Disponible en [http://historia-politica.com/datos/foros/foro\\_costospolitica\\_kindgard.pdf](http://historia-politica.com/datos/foros/foro_costospolitica_kindgard.pdf) F/c 27/12/2013.
- LICHTMAJER, Leandro (2013) «El desafío de sobrevivir a la irrupción peronista. Transformaciones en la matriz de financiamiento de la Unión Cívica Radical (Tucumán, 1943-1955) », en Foro «Los costos de la política. Del centenario al primer peronismo», en *Programa Buenos Aires de Historia Política*, 2013, Disponible en [http://historiapolitica.com/datos/foros/foro\\_costospolitica\\_lichtmajer.pdf](http://historiapolitica.com/datos/foros/foro_costospolitica_lichtmajer.pdf) F/c 27/12/2013.
- LIDA, Miranda (2005) «Catolicismo y peronismo: debates, problemas, preguntas», *Boletín del Instituto de Historia Argentina y Americana "Dr. Emilio Ravignani"*, 27, 1, 3.ª serie, Buenos Aires, 139-148.
- (2009). «Los orígenes del catolicismo de masas en la Argentina, 1900-1934», *Jahrbuch für Geschichte Lateinamerikas*, 46, Alemania, 2009, 345-370
- (2010). «Catolicismo y peronismo: la zona gris», en *Ecos de la Historia*, vol. 2, Buenos Aires, 10-13.
- LIDA, Miranda y Diego Mauro (2010). *Catolicismo y sociedad de masas. Argentina, 1900-1950*, Rosario, Prohistoria.
- LOPRESTI, Roberto (1998). *Constitución Argentina Comentada*. Buenos Aires, Unilat.
- LUNA-FABRITIUS, Adriana, Pablo Mijangos y Rafael Rojas Gutiérrez (coord.) (2012). *De Cádiz al siglo XXI. Doscientos años de constitucionalismo en México e Hispanoamérica (1812-2012)*, México, Taurus.



- LUNA, Félix (1987). *Perón y su tiempo. Tomo I La Argentina era una fiesta*, Buenos Aires, Editorial Sudamericana.
- MARCILESE, José (2010). «La intervención del sistema judicial bonaerense durante el primer peronismo: la subordinación de la justicia al poder político», en *Historia Constitucional*, vol. 11, Oviedo, p. 275-296.
- MELÓN PIRRO, Julio César y Nicolás Quiroga (2014). *El peronismo y sus partidos. Tradiciones y prácticas políticas entre 1946 y 1976*, Rosario, Prohistoria Ediciones.
- MIRANDA, González, José (1955) «La reforma constitucional de argentina de 1949», *Boletín del Instituto de Derecho Comparado*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, V. VIII, 24, septiembre-diciembre, 1955, 23-42, disponible online en <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/indercom/cont/24/dtr/dtr2.pdf> F/c 12/12/2013.
- MUSTAPIC, Ana María y Natalio Botana (1988). «La reforma constitucional frente al régimen político argentino», Documento de Trabajo *CIS Instituto Torcuato Di Tella*, 101, Buenos Aires.
- NEGRETTO, Gabriel (2012). «El populismo constitucional en América Latina. Análisis crítico de la Constitución Argentina de 1949», en Luna-Fabritius, Adriana, Pablo Mijangos y Rafael Rojas Gutiérrez (coord.), *De Cádiz al siglo XXI. Doscientos años de constitucionalismo en México e Hispanoamérica (1812-2012)*, México, Taurus.
- PALACIO, Juan Manuel (2013). «El peronismo y la invención de la justicia del trabajo en la Argentina», en *Nuevos Mundos/Mundos Nuevos*, disponible online en <https://nuevo-mundo.revues.org/65765>, F/c 17/10/2016.
- PERÓN, Juan Domingo (1951). *Conducción Política*, Buenos Aires, Escuela Superior Peronista.
- (2006) *La comunidad organizada*, Buenos Aires, Instituto Nacional Juan Domingo Perón de Estudios e Investigaciones Históricas, Sociales y Políticas.
- PERSELLO, Ana Virginia (2007). *Historia del radicalismo*, Buenos Aires, Edhasa.
- PITKIN, Hannah (1967). *The Concept of Representation*, California, University of California Press.
- PLOTKIN, Mariano Ben (1993). «La “ideología” de Perón: continuidades y rupturas», en Samuel Amaral y Mariano Ben Plotkin (comp.), *Perón, del exilio al poder*. Buenos Aires, Cántaro.
- POTASH, Robert (1986). *El ejército y la política en la Argentina (II). 1945-1962. De Perón a Frondizi*, Buenos Aires, Editorial Sudamericana.
- PROL, María Mercedes (2013). «Arreglos institucionales en el régimen político del primer peronismo (1946-1955) », en *Nuevo Mundo Mundos Nuevos*, 2007, disponible online en <https://nuevomundo.revues.org/12592> F/c 17/10/2013.
- REGOLO, Santiago (2012). *Hacia una democracia de masas. Aproximaciones histórico-sociológicas a la reforma constitucional de 1949*, Buenos Aires, Instituto Nacional de Investigaciones Históricas Eva Perón.

- ROSANVALLON, Pierre (1999). *La consagración del ciudadano. Historia del sufragio universal*, Instituto Mora, México.
- (2006) *La democracia inconclusa: historia de la soberanía del pueblo en Francia*, Medellín, Universidad Externado de Colombia.
- (2007). *El modelo político francés. La sociedad civil contra el jacobinismo, de 1789 hasta nuestros días*, Buenos Aires, Siglo XXI.
- SÁBATO, Hilda, Marcela Ternavasio, Luciano de Privitellio y Ana Virginia Persello (2011). *Historia de las elecciones en la Argentina 1805-2011*, Buenos Aires, Editorial El Ateneo.
- SAMPAY, Arturo (1942) *La crisis del Estado de Derecho liberal-burgués*, Buenos Aires, Losada.
- (1944) *La filosofía del Iluminismo y la Constitución Argentina de 1853*, Buenos Aires, Depalma.
- (1975). *Las constituciones argentinas (1810-1972)*, Buenos Aires, EUDEBA.
- (1999) *La Constitución democrática*, Buenos Aires, Ciudad Argentina.
- SCHMITT, Carl (1996). *Sobre el parlamentarismo*, Madrid, Editorial Tecnos.
- SEGOVIA, Juan Fernando (2005). *La formación ideológica del peronismo. Perón y la legitimidad política (1943-1955)*, Córdoba, Editorial del Copista.
- (2013). «El peronismo y la Constitución de 1949 en la crisis de legitimidad argentina», en *Academia Nacional de Ciencias Morales y Políticas Anales*, 2005, disponible online en <http://www.ancmyp.org.ar/user/files/Segovia.pdf> F/c 29/10/2013.
- SERRAFERO, Mario (1993). *Momentos institucionales y modelos constitucionales: estudios sobre la Constitución Nacional*, Buenos Aires, CEAL.
- SLODKY, Javier (1998). *El Estado Justicialista*, Buenos Aires, CEAL.
- TERROBA, Luis Alberto (2010). *La Constitución de 1949. Una causa nacional*, Buenos Aires, Editorial Ross.
- VANOSSI, Jorge Reinaldo (1994). *El Estado de Derecho en el Constitucionalismo Social*. Buenos Aires, Eudeba.
- ZANATTA, Loris (2013). *Perón y el mito de la nación católica. Iglesia y Ejército en los orígenes del peronismo (1943-1946)*, Buenos Aires, Sudamericana, 1999.
- (2013). *La Internacional Justicialista. Auge y Ocaso de los Sueños Imperiales de Perón*, Buenos Aires, Sudamericana.

## 5.1 FUENTES

*Boletín Oficial*.

*Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados* (DSCD), 13 y 14 de agosto de 1948.

*Diario de Sesiones del Congreso Nacional Constituyente* (DSCNC), 1949.

# Sin regulación ni límites: el salvajismo del poder económico en la Reforma Constitucional de 1994<sup>1</sup>

Mauro Benente

## I. INTRODUCCIÓN. EL CONSTITUCIONALISMO Y LA LIMITACIÓN DEL PODER

Una de las funciones proclamadas del constitucionalismo es regular y limitar el poder. Aunque podría sospecharse que en el mismo gesto de limitación se encuentra su legitimación, asumiré que esta es la misión histórica, y el objetivo valorable, del constitucionalismo. Sin embargo, planteado más a modo de intuición que de hipótesis a ser estrictamente corroborada, entiendo que los y las referentes del derecho constitucional realizan una circunscripción del poder en el Estado y una desatención respecto de los poderes no estatales.

Si revisamos las obras, entiendo, más consultadas del constitucionalismo argentino, leemos que de modo muy recurrente se asigna como misión del derecho constitucional la regulación y limitación del poder del Estado y de los cargos gubernamentales estatales (Sabsay y Onaindia 1998: 9; Sabsay, 2011: 1; Sagüés, 1999: 33; Dalla Vía, 2004: 84; Gelli, 2011: XXI; Sola, 2010: 11; Ekmekdjian, 2000: 4).

Esta reducción de todo poder, al poder del Estado, contrasta notablemente con el esfuerzo de Michel Foucault de dar cuenta de las relaciones de poder por fuera del Estado. Las relaciones de poder, entendidas como conducción de conductas individuales y colectivas, operan en el Estado, pero también en espacios que le son distintos y distantes (Foucault, 1975: 31-32; 1997: 25-30; 2001a: 1363; 2001b: 1180). Si el poder no se estructura solamente en el Estado, lo mismo debe predicarse respecto de su concentración, y en este plano creo que vale remarcar el grado de condensación del capital económico privado. A modo de ejemplo nítido, de acuerdo con un trabajo realizado por Tracey Keys y Thomas Malnight (2012), hacia el año 2010, de las cien economías más grandes del mundo, cuarenta y dos eran corporaciones, y de las ciento cincuenta economías, el porcentaje ascendía al cincuenta y nueve por ciento. Por su parte, teniendo en cuenta una sistematización de la organización gubernamental *Global Justice Now*, para el año 2017, de las cien economías más grandes, sesenta y nueve eran corporaciones; y de las doscientas economías, ciento cincuenta y siete eran corporaciones (*Global Justice Now*, 2018).

Esta focalización del constitucionalismo en el poder estatal, y el simultáneo olvido de poderes no estatales, no solamente es un pecado de los trabajos académicos anteriormente citados, sino que se advierte con claridad en los proyectos y debates parlamentarios que dieron lugar a la reforma constitucional argentina

1. El presente trabajo es una versión resumida de Benente (2019).

de 1994. Si la misión del constitucionalismo es, supuestamente, limitar el poder, resulta problemático reducir el poder al Estado y descuidar la tarea de limitar y regular poderes no estatales, en particular los poderes económicos privados. Este descuido se percibe con notoriedad en los debates suscitados con motivo de la reforma constitucional de 1994, pero es una matriz que se reitera en buena parte de los proyectos de reforma constitucional que se presentaron desde 1990 a la actualidad.

## II. EL CONTEXTO DE LA REFORMA DE 1994. PODER POLÍTICO Y PODER ECONÓMICO

Promediando el primer mandato presidencial de Carlos Saúl Menem, con el objetivo de incluir la reelección presidencial en el texto constitucional, el 8 de julio de 1993 el Partido Justicialista (PJ) –por entonces partido de gobierno– presentó en la Cámara de Senadores un proyecto de ley tendiente a declarar la necesidad de la reforma de la Constitución. Con sensibles modificaciones al texto original, el 21 de octubre el Senado aprobó el proyecto, pero era difícil que el PJ lograra la aprobación en la Cámara de Diputados. Para evitar que el proyecto se estancara, el Poder Ejecutivo dictó dos decretos –2181/93 y 2258/93– convocando a una consulta popular no vinculante, para que la ciudadanía se expresara sobre la necesidad de la reforma. Ante un posible apoyo popular al proyecto impulsado por el menemismo, la cúpula de la Unión Cívica Radical (UCR) –el principal partido de oposición– negoció con la cúpula del PJ: el 14 de noviembre de 1993 Menem y Alfonsín –ex Presidente de la Nación y por entonces líder de la UCR– rubricaron el Pacto de Olivos, y el 13 de diciembre firmaron un convenio complementario, base de un proyecto que se tradujo en la Ley N.º 24.309 que declaró la necesidad de la reforma constitucional.

Luego de ser discutido el 21 y 22 de diciembre, la Cámara de Diputados aprobó sin reformas lo acordado entre los líderes políticos, y de 248 legisladores/as presentes, 191 se pronunciaron afirmativamente. En el Senado, el debate se desarrolló entre el 28 y 29 de diciembre: por la afirmativa votaron 38 senadores y por la negativa 7. La ley incluyó un “núcleo de coincidencias básicas”, que resolvía los asuntos más sustanciales de la reforma, debía ser aceptado o rechazado en su totalidad en la Convención Constituyente, y se encontraba garantizado por una “cláusula cerrojo” que establecía que toda modificación que realizara la Convención sobre las “coincidencias” sería nula.<sup>2</sup> Dado el “núcleo de coincidencias básicas” y la “cláusula cerrojo”, el debate más intenso –aunque no más extenso–

2. La ley habilitaba a la Convención para reformar aspectos relativos a la autonomía municipal, los mecanismos de democracia semidirecta, el Defensor del Pueblo y el Ministerio Público, el sistema electoral y los partidos políticos, la jerarquía constitucional de los tratados internacionales sobre derechos humanos, la acción de amparo y el hábeas corpus, el respeto a las comunidades indígenas y la creación de un Consejo Económico Social consultivo. Solo este último asunto no fue incluido en la reforma.

se desarrolló en el Congreso y no en la Convención Constituyente, y es por ello que me detendré en los debates parlamentarios.

El motor que impulsó al PJ a avanzar sobre la reforma constitucional fue la inclusión de la reelección presidencial pero, paradójicamente, uno de los objetivos proclamados por el PJ y la UCR fue la atenuación del presidencialismo, algo que ya se había planteado –aunque no plasmado– en la ilegal y escandalosa reforma de 1957, y en los dictámenes de la segunda parte de la década de 1980 emitidos por el Consejo para la Consolidación de la Democracia (Vanossi, 2000: 428, Consejo para la Consolidación de la Democracia, 1986: 49-57).

En sintonía con lo anterior, podría afirmarse que parte de las innovaciones de la reforma de 1994 se incluyó con el objetivo de atenuar el presidencialismo: se estableció el Consejo de la Magistratura para limitar la discrecionalidad del presidente en la designación de los jueces y juezas inferiores a la Corte Suprema; se declaró la autonomía de la Ciudad de Buenos Aires, por lo que el Poder Ejecutivo Nacional ya no podría nombrar al intendente de la jurisdicción; se creó el jefe de Gabinete; se reguló la delegación legislativa y el dictado de decretos de necesidad y urgencia (DNU).

Ahora bien, así como el gobierno de Menem se inscribía en un progresivo incremento de poder en la Presidencia, algo similar podría afirmarse respecto del avance del neoliberalismo, iniciado en la última dictadura cívico-militar. En este marco neoliberal, uno de los procesos más agudos fue la privatización de empresas y servicios públicos, que Schvarzer (1998) separa en un período “vergonzante” (1976-1981) y otro “enérgico” (1989-1998). Si bien en la dictadura cívico-militar se privatizaron empresas estatales, y durante el gobierno de Alfonsín el Congreso debatió sin éxito proyectos de ley para privatizar el 40% de ENTEL y Aerolíneas Argentinas, fue durante el gobierno de Menem –y al amparo de las leyes de Reforma del Estado (23.696) y de Emergencia Económica (23.697)– que se consumó la privatización y extranjerización de la economía.<sup>3</sup> En este sentido, al momento de discutirse en el Congreso el proyecto de reforma constitucional, en los cuatros años que llevaba la presidencia de Menem ya se habían consumado casi todas las privatizaciones que se realizaron en su gobierno.<sup>4</sup>

3. La Ley de Emergencia Económica, sancionada el 1.º de septiembre de 1989, recortó numerosos subsidios estatales, suspendió los regímenes de promoción industrial, regional y de exportaciones y varios incentivos a la producción nacional. La Ley de Reforma del Estado, del 17 de agosto de 1989, estableció las bases del proceso privatizador.

4. Ya se había privatizado: la Administración General de Puertos (Ley N.º 23696, Decreto N.º 2074/90, Ley N.º 24093), Aerolíneas Argentinas (Decreto N.º 1591/89), Agua y Energía Eléctrica (Ley N.º 24065), Argentina Televisora Color (Ley N.º 23696), Astillero Ministro Manuel Domecq García (Decreto N.º 1398/90, Ley N.º 24045), Astilleros y Fábricas del Estado - AFNE (Decreto N.º 1398/90, Ley N.º 24045), Banco Nacional de Desarrollo (Decreto N.º 2514/91, Ley N.º 24155), Caja Nacional de Ahorro y Seguro (Decreto N.º 2514/91, Ley N.º 24155), Canal 11 - LS 84 TV (Decreto N.º 830/89), Canal 13 - LS TV (Decreto N.º 830/89), Carboquímica Argentina S. A. Mixta (Ley N.º 23696, Decreto N.º 1383/90), Empresa Desarrollos Especiales - EDESA (Decreto N.º 1398/90, Ley N.º 24045), Empresa Líneas Marítimas Argentinas - ELMA (Ley N.º 23696, Decreto N.º 2074/90, Decreto N.º 2062/91), Empresa Nacional de Correos y Telégrafos - ENCOTEL (Ley N.º 23696, Decreto N.º 2074/90), Empresa Nacional de Telecomunicaciones - ENTEL (Ley N.º 23696, Decreto N.º 731/89), Establecimientos

Varias empresas públicas fueron transferidas a consorcios empresarios que constituían una “triple alianza” entre: a) grupos económicos locales que, además de *lobby*, aportaron capacidad gerencial y administrativa; b) bancos extranjeros y/o locales que contribuyeron con títulos de la deuda pública argentina que fueron capitalizados; c) empresas transnacionales, que brindaron capacidad y experiencia tecnológica.<sup>5</sup> Además de esta “triple alianza”, el proceso de privatización fue caracterizado por ventas de empresas y concesiones subvaluadas, constantes renegociaciones de los contratos en favor de las concesionarias, incumplimiento de inversiones acordadas, reducción de impuestos y aumento de tarifas (Basualdo 2006: 399-407). En este período, los sectores dominantes se constituyeron como una “comunidad de negocios”, y no solo había consorcios en los que participaban distintas empresas, sino que éstas participaban en múltiples consorcios.<sup>6</sup>

Este proceso de concentración económica, que no se desplegó únicamente en la esfera de los servicios y empresas privatizadas, comenzó a desarrollarse en los primeros años del gobierno de Menem y se consolidó durante su segundo mandato. Es así que, si en 1993 las doscientas empresas más grandes producían el 16,4% del total de Argentina, en 1999 superaban levemente el 20% (Schorr, 2013: 50). Pero además de elevarse la concentración económica, con el transcurso del gobierno de Menem avanzó la extranjerización de la economía, puesto que, si en

---

Altos Hornos Zapla (Ley N.º 23809, Decreto N.º 1213/90), Fábrica Militar de Ácido Sulfúrico (Decreto N.º 1398/90, Ley N.º 24045), Fábrica Militar de Tolueno Sintético (Decreto N.º 1398/90, Ley N.º 24045), Fábrica Militar de Vainas y Conductores Eléctricos - ECA (Decreto N.º 1398/90, Ley N.º 24045), Fábrica Militar San Martín (Decreto N.º 1398/90, Ley N.º 24045), Fábrica Militar Pilar (Ley N.º 24045), Fábrica Militar San Francisco (Decreto N.º 1398/90), Ferrocarriles Argentinos S. A. (Decreto N.º 666/89), Ferrocarriles Metropolitanos S. A. (Decreto N.º 502/91), Gas del Estado S. E. (Decreto Ley N.º 23696, Decreto N.º 2074/90, Ley N.º 24076), Hidroeléctrica Norpatagónica - HIDRONOR (Ley N.º 23696, Decreto N.º 1398/92, Ley N.º 24065, Decreto N.º 287/93), Hierro Patagónico de Sierra Grande S.A. - HIPASAM (Decreto N.º 1398/90, Ley N.º 24045), Hipódromo Argentino S. A. (Decreto N.º 292/92, Decreto N.º 782/93), Induclor S. A. Mixta (Ley N.º 23696), Instituto Nacional de Reaseguros S. E. - INDER (Decreto N.º 1615/91), Junta Nacional de Granos (Ley N.º 23696, Decreto N.º 2074/90), LR3 Radio Belgrano (Ley N.º 23696, Decreto N.º 875/90), Obras Sanitarias de la Nación - OSN (Ley N.º 23696, Decreto N.º 2074/90), Petroquímica General Mosconi (Ley N.º 24045, Res. 1283/92), Servicios Eléctricos del Gran Buenos Aires - SEGBA (Ley N.º 23696, Decreto N.º 2074/90, Ley N.º 24065), Sociedad Mixta Siderurgia Argentina - SOMISA (Decreto N.º 1398/90, Ley N.º 24045), Tanque Argentino Mediano S. E. - TAMSE (Decreto N.º 1398/90, Ley N.º 24045), Tecnología Aeroespacial S. A. - TEA (Decreto N.º 1398/90, Ley N.º 24045), Yacimientos Carboníferos Fiscales - YCF (Ley N.º 23696, Decreto N.º 2074/90), Yacimientos Petrolíferos Fiscales - YPF (Ley N.º 24145, Decreto N.º 546/93).

5. Para mencionar un ejemplo, en uno de los consorcios en que se subdividió ENTel –la empresa estatal de telefonía fija– participaban un operador internacional como Telefónica de España, bancos extranjeros como el Citibank, el Manufacturers Hanover, el Bank of New York, el Banco Central de España y el Banco Hispanoamericano, y tres de los grupos económicos más importantes del país: Soldati, Pérez Companc y Techint. En la otra subdivisión de ENTel participaban las operadoras internacionales Stet Società Finanziaria y France Câbles et Radio, el Banco J. P. Morgan y el grupo Pérez Companc (Aspiazu, 2002: 15).

6. Para citar solo dos casos, el grupo Pérez Companc participaba de concesiones viales; generación, transporte y distribución de electricidad; distribución y transporte de gas; explotación de petróleo; telecomunicaciones y transporte ferroviario; y el grupo Soldati intervenía en generación y transporte de electricidad; transporte y distribución de gas; explotación de petróleo; transporte ferroviario y prestación de servicios de agua y cloacas (Aspiazu, 2002: 18).

1993 de esas doscientas empresas, cincuenta eran extranjeras, en 1999 llegaban casi a cien (Schorr, 2013: 50).

Si bien este modelo neoliberal mostró su peor cara en 2001 y 2002, cuando el desempleo era cercano al 25% y la pobreza superaba el 50%, al momento de discutirse el proyecto de reforma constitucional la tasa de desocupación se había incrementado ininterrumpidamente entre octubre de 1991 y mayo de 1993, y si bien para octubre de 1993 había descendido levemente, se mantenía en las dos cifras, mientras que hasta el gobierno de Menem nunca había superado el dígito (Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, 2005: 15-16).

Teniendo presente este contexto de concentración de poder en el presidente, pero también en manos del capital privado, me interesa analizar los proyectos presentados en 1993, tendientes a declarar la necesidad de la reforma constitucional, y los debates parlamentarios que culminaron con la aprobación de la Ley N.º 24.309. En particular deseo subrayar que, así como estuvo muy presente la necesidad de atenuar el poder del presidente, estuvo muy ausente la necesidad de limitar un poder no estatal: el del capital privado. Luego, aunque de modo más sintético, plantearé que la ausencia de limitaciones al poder del capital privado no se presenta solamente en los proyectos y debates de 1993, sino que representa la matriz de las últimas tres décadas.

### **III. LOS PROYECTOS DE REFORMA CONSTITUCIONAL DE 1993**

En 1993 se presentaron dieciséis proyectos para declarar la necesidad de la reforma constitucional, y uno de ellos se transformó en la Ley N.º 24.309, que incluyó propuestas para atenuar el presidencialismo, pero no para limitar el poder del capital privado. De los quince restantes, dos no propusieron reformas respecto de la organización política, ni tampoco para desarticular las lógicas de la economía neoliberal: el proyecto de Humada (PJ) no recomendó qué aspectos deberían transformarse<sup>7</sup> y el de Yoma (PJ) propuso reformar el artículo 30 para incorporar el sistema de enmiendas.<sup>8</sup>

Nueve proyectos plantearon reformas para atenuar el presidencialismo, pero no incluyeron limitaciones a la concentración de poder económico. Una parte de estos proyectos proponía limitaciones a las atribuciones del presidente, y también articulaba diferentes organismos de control de la administración pública, cuya cabeza es el Poder Ejecutivo. En esta línea, y mencionando solamente a los y las firmantes, pero a no a los y las confirmantes:

(1) El proyecto presentado por el senador Juárez (PJ) proponía regular el dictado de DNU, evitar el veto indirecto por la omisión de reglamentación de leyes, limitar las atribuciones del Poder Ejecutivo en la declaración del estado de sitio y la

7. Expte. 0312-S-93.

8. Expte. 3149-D-93.

intervención federal, la creación del Consejo de la Magistratura como un órgano consultivo y el establecimiento de mecanismos de rendición de cuentas.<sup>9</sup>

(2) El proyecto del diputado Cafiero (Movimiento Peronista), prohibía el dictado de DNU, creaba un ministro coordinador para desconcentrar las funciones del presidente, fundaba instituciones de control y establecía la necesidad de ratificación parlamentaria de la intervención federal dictada por el Poder Ejecutivo.<sup>10</sup>

(3) El proyecto del diputado Balter (Partido Demócrata) limitaba el dictado de DNU y la delegación legislativa y establecía el Consejo de la Magistratura.<sup>11</sup>

(4) Más tímidamente, el proyecto de Montiel (UCR) proponía restringir las facultades del presidente en la intervención federal y el estado de sitio, precisar las facultades de veto y restringir las facultades legislativas.<sup>12</sup>

En otros proyectos, la clave de la limitación del poder presidencial se situó en la elección directa de las autoridades de la Capital Federal y en la creación de instituciones de control:

(5) El presentado por el diputado Albamonte (UCeDe) establecía la elección directa de las autoridades de la Capital y contemplaba la creación de la Fiscalía Nacional de Investigaciones Administrativas y la Contraloría General de la República.<sup>13</sup>

(6) El proyecto del diputado Argüello (PJ) incluía la transformación de la Capital Federal en una Ciudad Autónoma, recortando así las atribuciones del presidente en esa jurisdicción.<sup>14</sup>

(7) La propuesta del diputado Varela (PJ), con menos precisiones, mencionaba la necesidad de delimitar las atribuciones del Poder Ejecutivo y de crear la Contraloría General de la Nación.<sup>15</sup>

(8) El proyecto del diputado Marcolli (PJ) marcaba la necesidad de crear la Defensoría del Pueblo, para controlar la prestación de servicios públicos y la administración pública centralizada y descentralizada.<sup>16</sup>

(9) El proyecto del diputado Gargiulo (Partido Demócrata Cristiano), sin mayores exactitudes, subrayaba la necesidad de crear órganos de control de los poderes estatales.<sup>17</sup>

Estos nueve proyectos, con distintas intensidades, incluían la limitación del presidencialismo. Otros cuatro sumaron a esta limitación al poder del presidente, la necesidad de reformar ciertos aspectos del funcionamiento económico:

(a) El presentado por el senador Alasino (PJ) incluía la creación de un ministro coordinador, instituciones de control como el Defensor del Pueblo y la Contra-

9. Expte. 0531-S-93.

10. Expte. 4084-D-1993.

11. Expte. 4272-D-1993.

12. Expte. 4564-D-1993.

13. Expte. 2300-D-1993.

14. Expte. 3224-D-1993.

15. Expte. 3072-D-1993.

16. Expte. 3423-D-1993.

17. Expte. 4064-D-1993.



loría General, y agregaba reflexiones en materia económica. Se reconocía un proceso de concentración económica, pero en lugar de establecer propuestas de desconcentración, se estipulaba que la concentración era necesaria, aunque debían evitarse las prácticas abusivas.<sup>18</sup>

(b) El proyecto del diputado Rico (MODIN) planteaba la creación de instituciones de control del Poder Ejecutivo, pero también marcaba la necesidad de que el Congreso estableciera los marcos regulatorios de los servicios públicos prestados por capitales privados.<sup>19</sup>

Si estos dos primeros proyectos mencionaban tibias reformas, o más bien, solo pequeñas referencias a la concentración económica, los dos restantes sí presentaban propuestas más radicales en materia económica, y también en materia política:

(c) El del diputado Estévez Boero (Alianza Honestidad, Trabajo y Eficiencia) proponía avanzar hacia un sistema semipresidencialista, con un primer ministro designado por el presidente con acuerdo de la Cámara de Diputados y removible mediante el voto de censura. También proyectaba declarar la función social de la propiedad, reconocer la economía cooperativa y solidaria, y asumía que la participación ciudadana en la gestión económica era la única herramienta para garantizar la satisfacción de las necesidades básicas de la población. Incluso, además de avanzar en un Estado social de derecho, proponía “la participación de las organizaciones representativas de los trabajadores y de las actividades económicas, en la elaboración, ejecución y control de las principales medidas económicas”.<sup>20</sup>

(d) Más radical, y hasta revolucionario, era el proyecto del diputado Zamora (Movimiento Socialista de los Trabajadores), que proponía la abolición del Poder Ejecutivo y del Senado y la conformación de una Cámara única que legisle y gobierne, con diputados con mandato de dos años, revocables, y con sueldos similares al de un/a trabajador/a calificado/a. En la reconfiguración del ordenamiento económico, si bien no se enunciaban artículos concretos, se proponía realizar “las expropiaciones necesarias para recuperar los recursos económicos fundamentales como el petróleo, hoy en manos del imperialismo y la oligarquía”. Además, marcaba la necesidad de avanzar en una “reforma agraria para reestructurar la explotación agrícola ganadera, terminar con el latifundio y recolonizar el campo entregando parcelas en propiedad a quienes las trabajen”. También proponía suspender el pago de la deuda externa, romper las relaciones con el Fondo Monetario Internacional, “demás organismos financieros imperialistas” y dejar de lado los acuerdos económicos, políticos y militares “que nos someten a los Estados Unidos, Gran Bretaña y la ONU”. Planteaba la anulación de las privatizaciones sin resarcir a las empresas, y, además, insistía en “las indemnizaciones que las empresas deben pagar al país por los perjuicios que hubieren causado”.<sup>21</sup>

18. Expte. 106-S-1993.

19. Expte. 4177-D-1993.

20. Expte. 4175-D-1993.

21. Expte. 4087-D-1993.

Si de los dieciséis proyectos presentados en 1993 quitamos los de Humada y Yoma, cuyas propuestas de reformas son mínimas, obtenemos que los catorce restantes –incluyendo el que se transformó en ley– incluyeron reformas para atenuar el presidencialismo, pero solamente cuatro mostraron la necesidad de limitar la concentración económica. Asimismo, dentro de estos cuatro, dos se limitaron a incluir tibias referencias a los abusos de la concentración en poder del capital privado. De un modo u otro, los catorce proyectos remarcaron la necesidad de atenuar la concentración de poder, pero diez de ellos redujeron el poder al Estado, y el poder del Estado al poder del presidente. Si la misión del constitucionalismo es la limitación del poder, en un contexto de concentración del poder económico como el que se estaba desplegando hacia mediados de los años noventa, no resulta muy estimulante que las fuerzas políticas encuentren en la Constitución una herramienta de limitación del poder político, pero no del poder económico. Un panorama igualmente desalentador, según veremos, se encuentra en los debates parlamentarios que dieron lugar a la Ley N.º 24.309.

#### **IV. EL DEBATE DE LA LEY N.º 24.309 EN LA CÁMARA DE DIPUTADOS**

Una buena parte de las intervenciones de los diputados y diputadas estuvieron dedicadas a impugnar la legitimidad del Pacto de Olivos, ya que se lo calificaba como un arreglo a oscuras y a espaldas de la sociedad, opuesto a las prácticas democráticas deseables para una temática de tanta envergadura como una reforma constitucional. De modo contrario, desde la UCR y el PJ se reivindicaba que los dos partidos políticos más importantes hubieran acordado algo tan trascendente como una reforma constitucional. Otras exposiciones criticaron el “núcleo de coincidencias básicas” y la “cláusula cerrojo”, puesto que no resultaba concebible limitar las potestades de la Convención Constituyente. Finalmente, sobre el contenido de la reforma, uno de los puntos más problematizado, que aquí no desarrollaré, se vincula con la escasa profundización del federalismo.

Como paso previo a la discusión en la Cámara, el proyecto fue dictaminado por la Comisión de Asuntos Constitucionales. El dictamen de mayoría incluye un pequeño informe de ocho párrafos sin mayores precisiones, mientras que en las seis observaciones al dictamen mayoritario se afirma que el objetivo de atenuar la concentración de poder en el presidente no se alcanza (Natale en *Diario de Sesiones. Cámara de Diputados de la Nación [DSCDN]*, 1993; Polino en *DSCDN*, 1993; Molinas en *DSCDN*, 1993; Fernández Meijide en *DSCDN*, 1993; Bravo en *DSCDN*, 1993; Guzmán en *DSCDN*, 1993).

Si bien el PJ fue el principal interesado en la reforma, y contaba con 124 diputados, sus legisladores y legisladoras tuvieron escasa participación en el debate y solamente 2 de ellos argumentaron que la reforma traería una atenuación del presidencialismo (Rodríguez Sañudo en *DSCDN*, 1993: 4112, 4115; Bermúdez en *DSCDN*, 1993: 4455). La UCR sumaba 83 diputados y diputadas, quienes participaron más activamente del debate, aunque sobre la atenuación del presidencial-

ismo se vislumbraron discrepancias: 3 legisladores entendieron que el proyecto lograba limitar el poder del presidente (Hernández en *DSCDN*, 1993: 4119; Berhongaray en *DSCDN*, 1993: 4224; Gauna en *DSCDN*: 1993: 4258), mientras que 5 entendieron que el objetivo no se cumplía (F. Storani en *DSCDN*, 1993: 4263; Fragoso en *DSCDN*, 1993: 4393; Jaunarena en *DSCDN*, 1993: 4403; Usandizaga en *DSCDN*, 1993: 4481; D´Ambrosio en *DSCDN*, 1993: 4414).

Por su parte, posiblemente por no haber sido partícipes del Pacto de Olivos, las críticas al proyecto y a su incapacidad para atenuar el poder del presidente fueron fundamentalmente desarrolladas por partidos provinciales, y partidos nacionales con pocas bancas. Este fue el caso de las intervenciones de Adaime (en *DSCDN*, 1993: 4157-4158), del Partido Autonomista de Corrientes; Balter (en *DSCDN*, 1993: 4170), del Partido Demócrata de Mendoza; Guzmán (en *DSCDN*, 1993: 4203), del Movimiento Popular Jujeno; Gallo (en *DSCDN*, 1993: 4219), del Movimiento para la Dignidad y la Independencia; Solanas (en *DSCDN*, 1993: 4251), del Frente Grande; Ibarreche (en *DSCDN*, 1993: 4216) y Topa (en *DSCDN*, 1993: 4246, 4251), de Fuerza Republicana. El único legislador de partidos pequeños que indicó que el proyecto atenuaba el presidencialismo fue Maqueda (en *DSCDN*, 1993: 4266), de la Unión de Fuerzas Sociales –vinculado con el PJ–. Finalmente es interesante destacar que, para dos legisladores, Ibarbia (en *DSCDN*, 1993: 4242), de la Unión del Centro Democrático, y Sánchez Galdeano (en *DSCDN*, 1993: 4488), del Movimiento Popular Fueguino, el proyecto sí atenuaba el poder del presidente, aunque estaban en desacuerdo con ello.

Si las observaciones al dictamen de mayoría sostenían que el proyecto no alcanzaba a desarticular la concentración de poder en el presidente, solamente una de ellas, la de A. Bravo, agregaba que había que aspirar a una reforma que regulara la “potestad del Estado para controlar y regular la Economía, garantizando así una sociedad solidaria; y la función social de la propiedad” (en *DSCDN*, 1993: 1408). Sin embargo, al igual que sucederá en buena parte de las intervenciones del debate, las referencias al poder económico se limitarán a estas superficiales menciones.

Ciertas intervenciones destacaron la preocupante situación económica, los alarmantes índices de pobreza y desempleo, pero al momento de analizar críticamente el proyecto, no argumentaron sobre la inutilidad de la nueva Constitución para resolver la situación, ni mencionaron la urgencia de limitar el poder del capital privado, sino que reiteraron la inutilidad del proyecto para atenuar el poder del presidente (Montiel en *DSCDN*, 1993: 4174-4175, 4177, 4179; Estévez Boero en *DSCDN*, 1993: 4130, 4138-4142). También se advirtió que incluyendo la reelección presidencial se garantizaba la continuidad del principal responsable de las penurias sociales y económicas (Golpe en *DSCDN*, 1993: 4468), pero no se plantearon mecanismos para intentar resolver constitucionalmente algunas de esas penurias.

Otras exposiciones subrayaron las preocupantes condiciones económicas que atravesaba el país, pero en lugar de marcar las reformas constitucionales que deberían desarrollarse para resolverlas, sostuvieron que el dramático contexto tornaba inapropiado efectuar una reforma constitucional (Achem en *DSCDN*,

1993: 4182-4184; Carca en *DSCDN*, 1993: 4421; Muñoz en *DSCDN*, 1993: 4401). En algún caso también se remarcaron estas condiciones, pero sin propuestas para revertirlas (Di Tulio en *DSCDN*, 1993: 4403). Es notable cómo estos legisladores y legisladoras, que subrayaron con especial énfasis las condiciones de pobreza y desocupación, no lograron advertir que la Constitución podría ser una herramienta para avanzar, al menos muy parcialmente, en la resolución de la dramática situación.

Solo un número pequeño de diputados y diputadas enunció, aunque muy superficialmente, la necesidad de contener al poder económico, pero no delinear propuestas para avanzar en este objetivo (Moreau en *DSCDN*, 1993: 4270; Piccinini en *DSCDN*, 1993: 4412; Hardy en *DSCDN*, 1993: 4313). Por su lado, otro pequeño número, atendiendo al terrible contexto socioeconómico, se limitó a criticar que el proyecto no avanzara en materia de derechos económicos, sociales y culturales (Álvarez en *DSCDN*, 1993: 4138; Fernández Meijide en *DSCDN*, 1993: 4241).

A contrapelo de estas miradas, que mostraban el drama de las políticas neoliberales pero no articulaban propuestas concretas, legisladores y legisladoras de orientaciones liberales y conservadoras sostuvieron que para mantener el supuesto buen funcionamiento de la economía había que evitar modificar la Constitución, ya que ésta era garantía de seguridad jurídica (Leconte en *DSCDN*, 1993: 4152) y de estabilidad (Perrini en *DSCDN*, 1993: 4423-4424). Este dato no es menor, porque los diputados y las diputadas que aplaudían las políticas neoliberales, sí eran conscientes de la dimensión económica de los textos constitucionales, y por ello recomendaban no modificar la carta magna.

Es llamativo que el único diputado que formuló propuestas concretas para limitar el poder del capital privado fue Aldo Rico del MODIN. El polémico diputado, que en 1987 había encabezado sublevaciones militares, no solamente enfatizó que el proyecto no atenuaba el presidencialismo, sino que también aludió a la necesidad de establecer la función social de la propiedad e indicó que el “capital debe estar al servicio de la economía nacional” (Rico en *DSCDN*, 1993: 4128). Por su parte, en su inserción, incluyó una propuesta de reforma que además de incluir numerosos DESC tenía un capítulo dedicado a “La función social de la propiedad, el capital y la actividad económica”, en el cual se disponía que la propiedad debía estar sometida a los fines del bien común que dispusiera la ley, que los capitales debían estar al servicio de la economía nacional y el desarrollo, y reservaba la propiedad estatal de algunos recursos naturales (Rico en *DSCDN*, 1993: 4325-4328).

## **V. EL DEBATE DE LA LEY N.º 24.309 EN LA CÁMARA DE SENADORES**

En los dictámenes de la Comisión de Asuntos Constitucionales del Senado –firmados el 27 de diciembre– y en el debate en el recinto –desarrollado el día 28–, un

punto altamente discutido fue si se estaba frente a un proyecto en el cual el Senado era cámara de origen o revisora. Empero, también se discutió la atenuación del presidencialismo y se hicieron algunas referencias a la situación económica.

En el dictamen de mayoría no se mencionan las reformas al sistema presidencialista, pero en dos disidencias se remarcó que el proyecto no atenuaba la concentración de poder en el presidente (Villaruel en *Diario de Sesiones. Cámara de Senadores de la Nación [DSCSN]*, 1993: 5287; Cendoya y Storani en *DSCSN*, 1993: 5290). Ya en el debate, el miembro informante del dictamen de mayoría, el senador Juárez (en *DSCSN*, 1993: 5296), del PJ, planteó que la inclusión del jefe de Gabinete morigeraría las facultades del Poder Ejecutivo. Con diferentes argumentos, el jefe del bloque de la UCR también sostuvo que el proyecto lograba limitar el presidencialismo (Genoud en *DSCSN*, 1993: 5382-5384), mirada que fue acompañada por otro de los legisladores del partido (Solarí Yrigoyen en *DSCSN*, 1993: 5365). Si en estas tres intervenciones se entendió que el proyecto limitaba la concentración de poder del presidente, en otras tres se indicó lo contrario (Aguirre Lanari en *DSCSN*, 1993: 5313, 5320-5321; Oyarzún en *DSCSN*, 1993: 5354-5355; Villaruel en *DSCSN*, 1993: 5306-5309).

En las disidencias al dictamen de mayoría, no hay referencias a la situación económica, ni mucho menos a la necesidad de limitar el poder del capital privado, pero en el debate sí se aludió al contexto económico. Con similitudes a lo sucedido en la Cámara de Diputados, varios senadores y senadoras expresaron que, dadas las situaciones de pobreza y desempleo, la actividad política debía enfocarse en esos asuntos y no en una reforma constitucional (Avelín en *DSCSN*, 1993: 5335; Bordón en *DSCSN*, 1993: 5367-5369; Romero Feris en *DSCSN*, 1993: 5322, 5324). Uno de los senadores que argumentó en esta línea, Romero Feris (en *DSCSN*, 1993: 5326), reiteró que el proyecto no limitaba el poder del presidente. En estas intervenciones se nota un registro similar al debate en la Cámara de Diputados: la grave situación económica era un motivo para desplazar la discusión sobre la reforma para otro momento, pero no era una razón para modificar la Constitución en vistas de eliminar la concentración económica, la pobreza y el desempleo.

Quienes más se acercaron a vincular la situación económica con el constitucionalismo fueron los senadores Bravo y De la Rúa, pero sus superficiales intervenciones muestran las dificultades con las que desde el constitucionalismo se reflexiona en la materia. Ambos marcaron que el proyecto no atenuaba el poder del presidente (Bravo, L. en *DSCSN*, 1993: 5330; De la Rúa en *DSCSN*, 1993: 5349). L. Bravo, del Partido Bloquista de San Juan, se preguntaba por la real vigencia del artículo 14bis, en particular por la prestación del derecho a la vivienda digna (en *DSCSN*, 1993: 5331), mientras que De la Rúa, de la UCR, postuló que la reforma no resolvería “el problema de la desocupación, ni el de los bajos salarios, ni se mejorará la educación o la salud, ni estarán mejor los jubilados” (en *DSCSN*, 1993: 5348).

## VI. LOS PROYECTOS DE REFORMA CONSTITUCIONAL (1990-2018) Y EL OLVIDO DE LOS PODERES ECONÓMICOS

Hasta aquí he planteado el modo en que los autores y las autoras de referencia del derecho constitucional, casi de modo sistemático, reducen el poder al poder del Estado. Asimismo, en los proyectos de reforma constitucional presentados en 1993, y de los debates parlamentarios que se suscitaron con motivo de la sanción de la Ley N.º 24.309, se encuentra esta misma matriz, pero con una doble reducción: del poder, al poder del Estado; y del poder del Estado, al poder del presidente.

En los proyectos de 1993 podemos encontrar una gran preocupación por la concentración del poder, pero en general la alusión fue al poder del presidente, y solo de modo muy excepcional, y en general de manera muy superficial, al poder económico. En este sentido, de los 16 proyectos que tenían estado parlamentario, 2 no hacían ninguna mención a la necesidad de limitar el poder, pero los 14 restantes incluían morigeraciones al poder del presidente y solamente 4 –2 de ellos muy superficialmente– agregaban limitaciones al poder del capital privado.

Esta lógica se mantiene en los debates parlamentarios, que muestran una pequeña novedad, aunque problemática. La novedad es que en varios discursos sí se alude al contexto de incremento de la pobreza y el desempleo, pero el problema es que no se pensó en la Constitución como una herramienta para modificar esa situación, no se concibió que si la Constitución permitía ese deterioro económico había que modificarla para intentar impedirlo. Bien por el contrario, se sostuvo que, dada la delicada situación económica y social, no era momento de modificar la carta magna.

En la Cámara de Diputados, las seis observaciones al dictamen de mayoría de la Comisión de Asuntos Constitucionales plantearon que el proyecto no atenuaba el poder del presidente, y solamente uno de ellos agregó la necesidad de limitar el poder del capital económico. En el marco del debate, 19 intervenciones giraron exclusivamente alrededor del poder del presidente, y en 11 de ellas se argumentó que el proyecto no lo atenuaba. Sobre la situación económica se pronunciaron 15 legisladores y legisladoras, pero: a- 3 insistieron en que el proyecto no limitaba el presidencialismo; b- 3 argumentaron que no era momento para llevar a cabo la reforma; c- 1 se limitó a describir la penuria económica; d- 2 marcaron la necesidad de enfatizar los DESC; e- 3 enunciaron tibiamente la importancia de limitar el accionar privado; f- 2 advirtieron que para mantener el neoliberalismo había que detener la reforma. El único diputado que desarrolló en profundidad la limitación del capital económico fue Aldo Rico –quien también marcó que el proyecto no limitaba el presidencialismo–.

Por su lado, en la Cámara de Senadores, las 2 disidencias al dictamen de mayoría subrayaron que el proyecto no limitaba el poder del presidente, pero mantuvieron silencio sobre el poder económico. En el debate, 3 intervenciones marcaron que el proyecto ponía frenos al presidencialismo y otras 3 sostuvieron lo contrario. Finalmente, 3 discursos subrayaron que el contexto económico hacía

inapropiado llevar a cabo una reforma, y solamente 2, además de enunciar que el proyecto no atenuaba el presidencialismo, marcaron tibias necesidades de regular el poder del capital privado.

Esta recurrente ausencia de regulación y limitación de los poderes económicos privados tanto al presentar proyectos de reforma constitucional como al discutir los proyectos en el parlamento, no es algo que se advierta solamente en el momento constitucional de 1993, sino que es la lógica que se mantiene desde 1990. Durante el período 1990-2018 se presentaron en el Congreso de la Nación setenta y cinco proyectos para declarar la necesidad de la reforma constitucional: cuatro en 1990<sup>22</sup>, siete en 1991<sup>23</sup>, cinco en 1992<sup>24</sup>, dieciséis en 1993<sup>25</sup>, uno en 1994<sup>26</sup>, uno en 1995<sup>27</sup>, dos en 1997<sup>28</sup>, cinco en 1998<sup>29</sup>, cinco en 1999<sup>30</sup>, tres en 2000<sup>31</sup>, cuatro en 2001<sup>32</sup>, doce en 2002<sup>33</sup>, uno en 2003<sup>34</sup>, uno en 2004<sup>35</sup>, uno en 2005<sup>36</sup>, dos en 2008<sup>37</sup>, uno en 2009<sup>38</sup>, uno en 2010<sup>39</sup>, uno en 2015<sup>40</sup> y dos en 2017<sup>41</sup>. De estos setenta y cinco proyectos, únicamente nueve estipularon algún tipo de limitación o regulación al poder del capital privado.<sup>42</sup>

Dentro del extenso período, el año en que se presentaron más proyectos de ley fue 1993, seguido del año 2002 que, de algún modo, representan los dos momentos constitucionales de estas casi tres décadas. En plena crisis política, económica y social, cuando el desempleo era de casi un 25% y la pobreza alcanzaba a la mitad de la población, solamente tres de los doce proyectos que se presentaron en 2002 hicieron algún tipo de mención a la necesidad de regular y limitar el poder económico privado.<sup>43</sup>

22. Exptes. 0723-D-90, 2977-D-90, 3563-D-90, 4095-D-90.

23. Exptes. 1044-D-91, 1255-D-91, 1516-D-91, 5532-D-91, 5533-D-91, 6027-D-91, 6079-D-91.

24. Exptes. 0142-D-92, 0759-D-92, 1325-D-92, 5831-D-92, 1379-S-92.

25. Exptes. 0106-S-93, 0312-S-93, 0531-S-93, 2300-D-93, 3072-D-93, 3149-D-93, 3224-D-93, 3423-D-93, 4064-D-93, 4084-D-93, 4087-D-93, 4177-D-93, 4175-D-93, 4272-D-93, 4564-D-93.

26. Expte. 2158-D-94.

27. Expte. 1770-S-95.

28. Exptes. 1136-S-97, 2569-S-97.

29. Exptes. 0378-S-98, 1368-D-98, 2556-D-98, 3588-D-98, 7877-D-98.

30. Exptes. 0135-S-99, 0169-D-99, 0400-D-99, 0759-PE-99, 0812-D-99.

31. Exptes. 6484-D-00, 7686-D-00, 7836-D-00.

32. Exptes. 2963-D-01, 3502-D-01, 5987-D-01, 6450-D-01.

33. Exptes. 1238-S-02, 1459-S-02, 1485-S-02, 1521-S-02, 3112-D-02, 3207-D-02, 3423-D-02, 4253-D-02, 4262-D-02, 6771-D-02, 7264-D-02, 7406-D-02.

34. Expte. 3459-D-03.

35. Expte. 5226-D-04.

36. Expte. 6389-D-05.

37. Exptes. 3293-S-08, 3631-D-08.

38. Expte. 1830-D-09.

39. Expte. 1432-D-10.

40. Expte. 5553-D-15.

41. Exptes. 3774-D-17 y 4797-D-17.

42. Exptes. 2977-D-90, 106-S-1993, 4177-D-1993, 4175-D-1993, 4087-D-1993, 4262-D-02, 6771-D-02, 7406-D-02, 5226-D-04 (reproducción del Expte. 4262-D-02).

43. Exptes. 4262-D-02, 6771-D-02, 7406-D-02.

Por su parte, dentro del período mencionado, es importante destacar el ciclo 2003-2015, en el cual el gobierno del Frente para la Victoria (FPV) desplegó un potente discurso de denuncia a las políticas neoliberales desarrolladas en el decenio de 1990 (Benente, 2018). De todas maneras, en los doce años del gobierno del FPV, se presentaron ocho proyectos para declarar la necesidad de la reforma constitucional, ninguno fue enviado por el Poder Ejecutivo, y solo dos fueron presentados por legisladores del FPV.<sup>44</sup> Estas dos propuestas no incluyeron regulaciones al poder económico y, de los restantes proyectos, solamente uno propuso tales limitaciones. Se trataba de un proyecto firmado por Alicia Castro que, sin embargo, era la reproducción de otro presentado en 2002, cuando todavía el país estaba en plena crisis social, política y económica.<sup>45</sup>

Finalmente, cabe destacar que el gobierno de la alianza Cambiemos –que asumió el 10 de diciembre de 2015– comenzó a desplegar una política de desregulación de la economía, de potente valorización financiera, y buena parte del discurso opositor se articuló a modo de crítica a las políticas neoliberales puestas en práctica. En este escenario de reproches al regreso del neoliberalismo, en un discurso pronunciado el 6 de octubre de 2016 con motivo de la celebración del centenario de la elección de Hipólito Yrigoyen, la expresidenta Cristina Fernández de Kirchner subrayó la necesidad de reformar la Constitución en vistas de balancear la asimetría existente entre la ciudadanía y las grandes corporaciones (Fernández de Kirchner, 2016). En este contexto, nuevamente, llama la atención que la oposición no haya presentado ningún proyecto constitucional tendiente a limitar el poder del capital privado, o a detener la nueva oleada neoliberal. Entre el inicio de la presidencia de Mauricio Macri y el 31 de diciembre de 2018, se presentaron dos proyectos de reforma constitucional,<sup>46</sup> no fueron de la oposición y no incluyeron regulaciones al poder económico.

## VII. UNA CONSTITUCIÓN DE LA MANO DE LOS SECTORES POPULARES

En este trabajo me propuse exponer algunas dificultades que tiene buena parte del constitucionalismo argentino para conceptualizar al poder. Si asumimos que el constitucionalismo tiene como misión la regulación y limitación del poder, resulta extraordinariamente problemático que, desde la academia y la política, se reduzca el poder al poder del Estado, y se olvide así el poder del capital privado. Este descuido no solamente deja al capital privado en una situación de salvajismo, sino que también relativiza la supuesta misión del constitucionalismo, que ya no parece cumplir –si es que alguna vez lo hizo– su objetivo de limitar y regular el poder.

Particularmente en el año 1993, cuando en el Congreso de la Nación se discutió la necesidad de la reforma constitucional, resulta notable cómo en un

44. Exptes. 1830-D-09, 3631-D-08.

45. Expte. 5226-D-04 (reproducción del Expte. 4262-D-02).

46. Exptes. 3774-D-17, 4797-D-17.



contexto de simultánea concentración de poder en el presidente y en el capital privado, los proyectos de reforma y las discusiones parlamentarias giraron con mucha recurrencia alrededor de la regulación y/o limitación del poder del presidente, pero casi no hay rastros de cómo la Constitución puede –y quizás debe– limitar los poderes económicos privados.

Sin perjuicio del foco situado en el momento constitucional de 1993, y a la luz de la revisión de los proyectos de reforma constitucional presentados entre 1990 y 2018, resulta muy nítido el modo en que la circunscripción del poder al poder estatal, y el correlativo olvido de los poderes económicos privados, forma parte de una trágica recurrencia en el modo en que pensamos las potencias –y los límites– de la Constitución.

Marcar los límites que presenta el constitucionalismo argentino al conceptualizar el poder no debe llevarnos a exagerar las potencias que puede tener un texto constitucional para regular y limitar las prácticas y la existencia misma de las grandes corporaciones económicas. La conformación de un sistema social, político y económico que regule y limite al capital privado depende mucho más de la configuración de una correlación de fuerzas que de un texto constitucional, y es por ello que me parece importante no caer en un fetichismo constitucional que suponga que un simple texto puede transformar el diagrama de poder de una sociedad. Sin embargo, creo que la limitación constitucional del poder del capital privado puede, por una parte, contribuir –al menos muy parcialmente– a la configuración de una correlación de fuerzas favorable a la limitación del poder de las grandes corporaciones. Según entiendo, los reproches al poder de las grandes corporaciones que se realizan bajo criterios de ilegitimidad e injusticia cobrarían más potencia y mayor capacidad de articulación si, además, logran presentarse como reclamos por la inconstitucionalidad o la ilegalidad de las prácticas o de la existencia misma de grandes corporaciones. Por otra parte, si en algún momento se logra conformar esa correlación de fuerzas favorable, entiendo que es de suma relevancia que la Constitución esté de ese lado, de la mano de los sectores populares, y no abrazada a los intereses de las grandes corporaciones.

## BIBLIOGRAFÍA

- AZPIAZU, D. (2002). Privatizaciones, rentas de privilegio, subordinación estatal y acumulación del capital en la Argentina contemporánea. En D. Azpiazu y M. Schorr (eds.), *Privatizaciones, rentas de privilegio, subordinación estatal y acumulación del capital en la Argentina contemporánea* (pp. 2-82). Buenos Aires: Flacso.
- BASUALDO, E. (2006). *Estudios de historia económica argentina. Desde mediados del siglo XX a la actualidad*. Buenos Aires: Siglo XXI-Flacso.
- BENENTE, M. (2018). Una constitución para superar la larga noche neoliberal. En N. Sosa, M. Cardelli y A. San Cristóbal (comps.), *Emergencias. Repensar el Estado, las subjetividades, y la acción política*. Buenos Aires: Ciccus.

- (2019). El olvido del poder económico en la reforma constitucional de 1994. En M. Benente (comp.), *Las deudas y promesas incluidas de la reforma constitucional de 1994. A 25 años*. José Clemente Paz: EDUNPAZ.
- Consejo para la Consolidación de la Democracia (1986). *Dictamen preliminar del Consejo para la Consolidación de la Democracia*. Buenos Aires: Eudeba.
- DALLA VÍA, A. (2004). *Manual de Derecho Constitucional*. Buenos Aires: Lexis Nexis.
- Diario de Sesiones. Cámara de Diputados de la Nación (1993). 32.º Reunión –Sexta sesión ordinaria. Buenos Aires: Congreso de la Nación Argentina.
- (1993). 62.º Reunión 27 Reunión Ordinaria. Buenos Aires: Congreso de la Nación Argentina.
- EKMEKDJIAN, M. A. (2000). *Tratado de derecho constitucional*. Buenos Aires: Depalma.
- FERNÁNDEZ DE KIRCHNER, C. (2016). *Cristina Kirchner en Atlanta: homenaje a Yrigoyen*. Recuperado de <https://www.cfkargentina.com/cristina-kirchner-en-atlanta-homenaje-a-yrigoyen/>
- FOUCAULT, M. (1975). *Surveiller et punir. Naissance de la prison*. París: Gallimard.
- (1997). “*Il faut défendre la société*”. *Cours au Collège de France (1975-1976)*. París: Gallimard-Seuil.
- (2001a). De la nature humaine: justice contre pouvoir. En *Dits et écrits I* (pp. 1339-1380). París: Gallimard.
- (2001b). Les intellectuels et le pouvoir. En *Dits et Écrits I* (pp. 1174-1183). París: Gallimard.
- GELLI, M. A. (2011). Prólogo a la primera edición. En *Constitución de la Nación Argentina*. Buenos Aires: La Ley.
- Global Justice Now (2018). *69 of the richest 100 entities on the planet are corporations, not governments, figures show*. Recuperado de <https://www.globaljustice.org.uk/news/2018/oct/17/69-richest-100-entities-planet-are-corporations-not-governments-figures-show>
- KEYS, T. y Malnight, T. (2012). *Corporate Clout: The Influence of the World's Largest 100 Economic Entities*. Recuperado de <https://www.globaltrends.com/product/special-report-corporate-clout-distributed-2012-the-influence-of-the-worlds-largest-100-economic-entities/>
- Ministerio de Economía y Finanzas Públicas (2005). *Análisis económico N.º 3: Empleo e ingresos en el nuevo contexto macroeconómico*. Recuperado de [http://www.mecon.gov.ar/analisis\\_economico/nro3/capitulo1.pdf](http://www.mecon.gov.ar/analisis_economico/nro3/capitulo1.pdf)
- SABSAY, D. (2011). *Manual de Derecho constitucional*. Buenos Aires: La Ley.
- y ONAINDIA, M. (1998). *La constitución de los argentinos*. Buenos Aires: Errepar.
- SAGÜÉS, N. P. (1999). *Elementos de derecho constitucional*. Buenos Aires: Astrea.

- SCHORR, M. (2013). Nuevo Patrón sobre un viejo Modelo: el problema de la concentración y la extranjerización en la economía argentina. *Revista Debate Público. Reflexión de Trabajo*, 5, 47-64.
- SCHVARZER, J. (1998). *La implantación de modelo un modelo económico*. Buenos Aires: A-Z Editora.
- SOLA, J. (2010). *Manual de derecho constitucional*. Buenos Aires: La Ley.
- VANOSSI, J. R (2000). *Teoría Constitucional I. Teoría Constituyente*. Buenos Aires: Depalma.



## **Autores**

### **Sabrina Ajmechet**

Licenciada en Ciencia Política (Universidad de Buenos Aires), Magister en Historia (Universidad de San Martín) y Doctora en Historia (Universidad de Buenos Aires). Coordinadora de la Maestría en Políticas Públicas y Gerenciamiento del Desarrollo (UNSAM-Georgetown University). Profesora de Pensamiento Político Argentino (Facultad de Ciencias Sociales - Universidad de Buenos Aires) y de Historia General (Escuela de Política y Gobierno - Universidad de San Martín). Ha publicado en revistas nacionales e internacionales sobre la prensa durante el peronismo clásico y sobre reformas institucionales en el mismo período. En breve, se publicará por Eudeba su libro *El peronismo menos pensado: Las instituciones que construyeron la unanimidad* y actualmente se encuentra escribiendo *Los setentas desarmados*, que será publicado por la Editorial Galerna.

### **Javier Marcelo Ayala**

Nació el 4 de noviembre de 1964 en la Ciudad de Buenos Aires. Realizó sus estudios primarios y secundarios en el Colegio e Instituto “San Francisco de Sales” del barrio de Almagro. Es abogado recibido en 1990 en la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires. Realizó los Programas de Actualización en Derecho Constitucional y Procesal Constitucional (2008) y en Gestión Judicial (2013) y Magister en Magistratura (2013) de la misma Facultad. Ejerce la docencia en el área del Derecho Público y Constitucional en las carreras de Abogacía y Ciencia Política de la Universidad de Buenos Aires y en la Universidad Católica de Salta (UCASAL, sistema a distancia).

Desde el año 1985 trabaja en la Biblioteca del Congreso de la Nación. Siendo actualmente Jefe de la División Divulgación Bibliográfica dentro de la Dirección de Referencia General de ese organismo. Concurrió a la Convención Constituyente de 1994 dentro de los equipos de apoyo que la Biblioteca envió para prestar servicios bibliográficos a los Señores Convencionales.

Es divorciado y tiene un hijo.

### **Mauro Benente**

Es abogado por la Universidad de Buenos Aires y Doctor en Derecho por la misma universidad, con una tesis sobresaliente con recomendación de premio Facultad. Fue becario doctoral y posdoctoral del CONICET, y becario residencia del Instituto Internacional de Sociología Jurídica, en España. Actualmente es director del Insti-

tuto Interdisciplinario de Estudios Constitucionales de la Universidad Nacional de José C. Paz, y director de Bordes. Revista de Política, Derecho y Sociedad, en la misma universidad. Es profesor de Filosofía del Derecho en la Universidad Nacional de José C. Paz y de Teoría del Estado en la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires.

Además, dicta cursos de especialización, maestría y doctorado en distintas universidades de Argentina, Bolivia, Colombia, y México. Dirige proyectos de investigación en la Universidad Nacional de José C. Paz y en la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires. Publicó once libros –nueve como compilador–, treinta capítulos de libros, y más de cincuenta artículos en revistas indexadas de Argentina, Brasil, Chile, Colombia, España, Italia, México, Perú y Venezuela.

### **Jorge Francisco Cholvis**

Abogado. Adjunto en la cátedra de Derecho Constitucional II Parte de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires, desde 1973 al 24 de marzo de 1976. En ese período cursó el Doctorado en Derecho Constitucional con el Dr. Arturo E. Sampay. Jefe de Investigaciones del Instituto de Derecho Constitucional de dicha Facultad, en el tema referente a la “Reforma Constitucional”, hasta el 24 de marzo de 1976. Posteriormente, profesor de Derecho Constitucional Argentino y Derecho Constitucional Comparado, en la Universidad Argentina John F. Kennedy Actualmente, es profesor en la Universidad Nacional de Avellaneda, en la Universidad Nacional de Lanús y en la Universidad Nacional del Oeste. Presidente del “Instituto Arturo Enrique Sampay”. Expositor y publicista, autor de numerosos artículos y libros sobre temas de su especialidad.

### **Celso Ramón Lorenzo**

Nació en la ciudad de Rosario (Pcia. de Santa Fe) el 13 de febrero de 1942. Egresado de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad Nacional del Litoral en el año 1969, ejerció la profesión de abogado hasta el 31 de diciembre de 2009.

Docente en la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional de Rosario desde 1984: Profesor Titular de Historia Constitucional Argentina y Profesor Adjunto de Derecho Constitucional hasta marzo de 2012, cuando se jubiló.

### **Daniel Sabsay**

Abogado (UBA). Posgrado Universidad de París II, Francia. Profesor Titular de Derecho Constitucional (UBA). Profesor Invitado de las Universidades de Estrasburgo (Francia), Texas (EE.UU.) e Internacional de Andalucía (España). Director de la Carrera de Posgrado en Derecho Constitucional (UBA). Presidente de la Asociación Argentina de Derecho Constitucional. Vicepresidente del Instituto Iberoamericana-

no de Derecho Constitucional. Consultor de organismos internacionales, entre los que se destacan: Naciones Unidas, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Banco Mundial.

Ha sido condecorado por el Gobierno de Francia en dos oportunidades con las insignias de “Caballero y de Oficial de la Orden Nacional del Mérito” y con la Medalla al Mérito Académico “por sus aportaciones trascendentales al desarrollo del Derecho Ambiental”, otorgada por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Premio Justicia 2010 UCES. Personalidad Destacada de las Ciencias Jurídicas de la Ciudad de Buenos Aires Ley 4743, 2013. Premio Konex 2016 en Derecho Constitucional. Premio Jean Calvez al Pensamiento otorgado por el Foro Ecuménico y Social (2017). Es autor de libros y artículos que se han publicado en medios nacionales y extranjeros.

### **Jorge Reinaldo Vanossi**

Nació en la Ciudad de Buenos Aires el 28 de agosto de 1939. Abogado por la Universidad de Buenos Aires (UBA), con “Diploma de Honor”. Doctorado en la UBA y en las Universidades Nacionales de La Plata (UNLP) y del Litoral (UNL). Doctor “Honoris Causa” de la Universidad del Salvador, de la Universidad Católica de Salta y de la Universidad Federal de Ceará-Fortaleza; Profesor Emérito de la Universidad San Pablo-T, de la Universidad Inca Garcilaso de la Vega de Lima y de la Universidad Católica de Cuyo; Profesor Honorario de la Universidad Tecnológica del Perú y de la Universidad Abierta Interamericana; Profesor Distinguido de la Universidad Nacional Autónoma de México. Miembro de Honor del Instituto de Derecho Constitucional de la Universidad de la República de Uruguay y Doctor por esa Universidad. Presidente Honorario del Instituto de Derecho Constitucional de la UNL. Fue Profesor Titular de Derecho Constitucional, Historia Constitucional, de Derecho Público y de Derecho Político en la UBA y UNLP, y Director del Instituto de Derecho Político y Constitucional en la segunda. Actual “Profesor Honorario” de la UBA y UNLP y también de la Universidad Nacional de Mar del Plata.

Miembro fundador y Presidente Honorario Vitalicio del Instituto Iberoamericano de Derecho Constitucional. Fue presidente de la Asociación Argentina de Derecho Comparado, de la Sociedad Científica Argentina, de la Federación Argentina de Colegios de Abogados y de la Federación Interamericana de Abogados.

Ministro de Justicia y Derechos Humanos de la Nación (2002) e interino de Infraestructura en ese mismo año. Fue Diputado Nacional y Vicepresidente de esa Cámara. Presidió la Comisión de Asuntos Constitucionales. Fue diputado en el Parlamento del Mercosur (PARLASUR). Presidió el “Comité Jurídico Interamericano” (OEA).

Fue Presidente de la Academia Nacional de Ciencias Morales y Políticas de la Argentina, y de la Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Buenos Aires. Académico de Número de la Academia Nacional de Ciencias de Buenos Aires y de la Academia Nacional de Educación; y de las Reales Academias Españolas de Legislación y Jurisprudencia; y de Ciencias Morales y Políticas de Madrid; como asi-

mismo de las de Brasil, Chile, Perú, Bolivia, Paraguay, Colombia, Ecuador y Nicaragua. Miembro de la Academia Internacional de Derecho Comparado. Fue “Conjuez” de la Corte Suprema de Justicia de la Nación; miembro del “Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales” (CARI).

Autor de 18 libros y más de 300 ensayos y artículos sobre temas de derecho público.

## **Leticia Vita**

Doctora en Derecho por la Universidad de Buenos Aires, abogada y licenciada en Ciencia Política por la misma universidad. Investigadora Asistente del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Tecnológicas (CONICET) con sede en el Instituto de Investigaciones Jurídicas y Sociales A. L. Gioja, Facultad de Derecho, Universidad de Buenos Aires. Profesora Adjunta Regular con dedicación exclusiva en la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires. Ex becaria doctoral y postdoctoral del CONICET, del Ministerio de Educación de Argentina, del Servicio Alemán de Intercambio Académico (DAAD) y del Instituto Max Planck de Historia del Derecho Europeo de Frankfurt am Main, Alemania. Es directora del proyecto UBACyT 20020170200111BA: “La reforma constitucional argentina de 1949: alcances del constitucionalismo social argentino en perspectiva transnacional”, Programación Científica 2018 e Investigadora responsable del proyecto PICT-2015-3239 “Los DESC como Derechos Exigibles en Argentina: Aportes para una metodología de argumentación desde una perspectiva integral”, Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica, Argentina.



# Índice

Nota editorial	7
El pueblo a la Constitución. La Reforma Constitucional de 1949 a la luz de las peticiones a la Asamblea Constituyente <i>Leticia Vita</i>	9
La Reforma Constitucional de 1860 <i>Dr. Celso Ramón Lorenzo</i>	23
Breves reflexiones sobre forma y estilo en la interpretación judicial de la constitución histórica <i>Dr. Jorge Reinaldo Vanossi</i>	47
La Reforma Constitucional de 1994 <i>Javier Marcelo Ayala</i>	57
Luego de 25 años, ¿se han cumplido los objetivos de la Reforma Constitucional? <i>Daniel Alberto Sabsay</i>	75
El debate político contemporáneo y una nueva constitución <i>Jorge Francisco Cholvis</i>	79
Las concepciones políticas de la reforma constitucional de 1949: las visiones del peronismo y la Unión Cívica Radical <i>Sabrina Ajmechet</i>	93
Sin regulación ni límites: el salvajismo del poder económico en la Reforma Constitucional de 1994 <i>Mauro Benente</i>	115
Autores	133

de... la mujer... que se...  
la de los montes importantes...  
no. Quedarse en el valle a sondear y trepar morales  
los covados de escamas y a la punta  
o hasta a llevarme a la punta  
utilizar esos jugos que me sugería  
butillos dondes a la pafia concilia  
trabajo sin tocarlas y saco por el  
los jugos de la superficie la piel con algunas palabras que al azar coinciden y se refuerzan  
al hacer una nueva explicación a la pafia  
entredaderas recas contra los roqueus de una casa con sumi  
se las unas a las obras para alcanzar la evidente confusion d  
terminaria mi cuadro capital. Pero Dios no lo quiso as  
en mi turno pase a su lado con el alma exte  
una limosna Dios no quiso tocar me: tenia su mano entretien  
s montes valles y naq as de Uafia y no quiso sacar la ensimism  
que era mi turno y no quiso tocarla... Dios no quiso tocar m