

Reforma constitucional de 1994

*Gregorio Badeni**

Resumen

A veinte años de la reforma constitucional de 1994, este trabajo propone, en primer término, un repaso de sus antecedentes inmediatos, las circunstancias en las que se pactó su alcance y el modo en el que se arribó a la conformación de la Convención Reformadora. Esto permite examinar las complejidades del proceso reformador, así como aquellos elementos que han puesto en tela de juicio su legitimidad. En segundo lugar, se reseña el contenido de la reforma, dando cuenta de sus principales virtudes y deficiencias.

Abstract

Twenty years after the 1994 constitutional reform, this article intends to review its close precedents, the circumstances in which its content was

* Abogado y Doctor en Derecho y Ciencias Sociales (UBA). Licenciado en Ciencia Política (UNLP). Hizo toda la carrera docente alcanzando el grado de Profesor Titular de Derecho Constitucional y es actualmente Profesor Emérito de la UBA. Ha ejercido cargos docentes en otras universidades públicas y privadas. Es miembro de número de las Academias Nacionales de Derecho y Ciencias Sociales, de Ciencias Morales y Políticas, y de Periodismo. Del mismo modo integra las Academias de Ciencias Morales de España y de Chile. Ha recibido premios y distinciones importantes por su desarrollo académico. Ha escrito sobre los temas de su especialidad, sobre los cuales tiene un intenso ejercicio profesional.

agreed upon, as well as the way in which the Reforming Convention was formed. This allows the examination of the complexities of the reforming process and the elements that have cast doubt on its legitimacy. The content of the reform is also reviewed, highlighting its strengths and weaknesses.

Dejando al margen la reforma de 1972 por su manifiesta constitucionalidad,¹ a pesar de haber sido avalada por algunos dirigentes políticos que, en 1994, se esmeraron por incorporar el actual art. 36 de la Ley Fundamental, lo cierto es que a partir del año 1957 permanentemente se expresaron voces propiciando la reforma de la Constitución Nacional. En ciertos casos, respondiendo a transitorias pasiones políticas y, en otros, a concepciones ideológicas transpersonalistas totalmente extrañas a la doctrina humanista o personalista que nutre a la Constitución vigente.

El proceso propiciando la reforma constitucional, adquirió carácter oficial cuando el Presidente Raúl Alfonsín decidió crear el Consejo para la Consolidación de la Democracia, mediante el decreto N°2.446 del 24 de diciembre de 1985.

En 1987 el Consejo presentó un informe destacando la conveniencia de una reforma parcial de la Constitución.

En la reforma proyectada se proponía atenuar el sistema presidencialista. A tal fin, y siguiendo el modelo parlamentario europeo, se establecía un jefe de gabinete que debía rendir cuentas de la gestión gubernamental ante la Cámara de Diputados, la cual podía removerlo mediante un voto de censura. El presidente y vicepresidente serían elegidos en forma directa mediante el sistema de la doble vuelta electoral.

Se le reconocía, al presidente, la potestad de disolver la Cámara de Diputados, debiendo convocar a una nueva elección de sus miembros. También se sugería la introducción de formas de democracia semidirecta.

Con referencia al procedimiento para la remoción de los jueces, se mantenía el sistema previsto en los arts. 53, 59 y 60 de la Constitución respecto de los magistrados de la Corte Suprema de Justicia. En cambio,

1. Fue realizada por el órgano ejecutivo, previa consulta a una comisión integrada por diez personalidades del derecho y la Ciencia Política, así como también a los dirigentes de las agrupaciones políticas.

para los jueces inferiores, su juzgamiento quedaba a cargo de un jurado de enjuiciamiento.

Para afianzar el régimen partidocrático que se estaba gestando, se sugirió introducir en la Constitución el reconocimiento de los partidos políticos como factores fundamentales del sistema democrático.

En materia de derechos humanos, se proponía el reconocimiento constitucional de los tratados internacionales sobre esa materia otorgando a todo tipo de convenio internacional una jerarquía superior a la de las leyes del Congreso.

La obra proyectada por la comisión se frustró cuando, después de los comicios de 1987, el partido político gobernante quedó desprovisto de las mayorías necesarias para impulsarlo. De todas maneras, gran parte de las propuestas de ese Consejo fueron incorporadas por la Convención reformadora de 1994.

Ninguno de esos proyectos llegó a la etapa previa de convocatoria a una convención reformadora. La sanción de la ley N°24.309, el 29 de diciembre de 1993, revirtió dicha situación aunque precedida y seguida por un proceso político cuyas anomalías resintieron seriamente la legitimidad de la reforma que, solamente con el transcurso del tiempo y el acatamiento de la ciudadanía, será posible revertir.

Semejante conclusión es fácilmente verificable a la luz de los hechos. En primer lugar, durante el año 1993 el Senado de la Nación aprobó un proyecto de reforma constitucional cuya sustanciación presentó características muy particulares a raíz de la postura adoptada por un senador de San Juan que, en pocos días, modificó sustancialmente su pensamiento sobre la oportunidad y necesidad de alterar la Ley Fundamental condicionando, con su voto, la obtención de la mayoría necesaria para la aprobación del proyecto. La propuesta, emanada del Partido Justicialista, apuntaba explícitamente a permitir la reelección inmediata de Carlos Menem en el cargo presidencial, criterio que se apartaba del espíritu republicano de la Ley Fundamental y que había sido concretado en varias provincias permitiendo la reelección de sus gobernadores.

Ese proyecto pasó a la Cámara de Diputados y nunca llegó a ser resuelto porque, en el ínterin, dos importantes figuras de la política argentina, Raúl Alfonsín y Carlos Menem, arribaron sorpresivamente a un acuerdo el 14 de noviembre de 1993 sobre el contenido que debía tener la reforma de la Constitución. En el llamado “Pacto de Olivos”, concertado sin debate previo,

sin publicidad, sin conocimiento de la ciudadanía y a espaldas de los partidos políticos que aquellos representaban, quedaron especificados los temas para la reforma.

Ese acuerdo, que posteriormente mereció la aprobación impuesta coercitivamente por las estructuras partidarias de aquellas figuras políticas, fue sometido a la Cámara de Diputados que, tras un breve y superficial debate, procedió a su aprobación. Otro tanto hizo el Senado, aunque con una ligera modificación respecto de la duración del mandato de quienes integran ese cuerpo. De todos modos, las sugerencias contenidas en una ley que declara la necesidad de la reforma constitucional no son vinculantes con la Convención Reformadora. Finalmente, fue promulgada la ley N°24.309.

En virtud de esa ley, y tal como constitucionalmente corresponde, la ciudadanía fue convocada a un acto comicial. En ese acto, según las opiniones vertidas por prestigiosos analistas del comportamiento electoral, la votación estuvo más encaminada a premiar o castigar dirigentes y partidos políticos que a emitir un juicio sobre la eventual reforma constitucional y su contenido.

A ello se añadió un total desconocimiento, por parte de la ciudadanía, no solamente sobre el contenido de la reforma propuesta, sino incluso sobre los alcances y valores de la Constitución. Todo parecía circunscribirse al problema de la reelección presidencial con explícita referencia a la persona que ejercía la Presidencia de la Nación y a la necesidad de preservar su protagonismo político por parte de un ex presidente de la República.

Esa situación resintió la legitimidad del proceso reformador con los alcances asignados por la ley N°24.309, porque el concepto de legitimidad es de carácter político y no aritmético. Refleja un consenso manifiesto del pueblo sobre la oportunidad y necesidad de introducir ciertas modificaciones en la Constitución para suprimir los obstáculos que impiden alcanzar los fines perseguidos por una comunidad nacional. Pero mal puede existir ese consenso cuando no se conoce debidamente la Constitución ni el contenido y efectos de la reforma propiciada.

Esto no significa que el proceso estuviera viciado de ilegitimidad sino que carecía de la suficiente legitimidad —sin perjuicio de su validez jurídica— como para concluir en una Ley Fundamental perdurable, eficaz y consentida. Probablemente, si se intensifica la información que en una república

corresponde brindar al pueblo, aquella necesaria legitimidad podría ser verificada.

Es que con lamentable frecuencia, creemos ingenuamente que modificando las leyes será mejorada la realidad social y que la norma, por sí sola y sin mediar un esfuerzo de nuestra parte, resolverá mágicamente los problemas que nos agobian, tanto individuales como sociales. A ello se añade una constante en el pensamiento de los reformistas: su actuación en una burbuja teórica desconectada de la realidad argentina, en la soberbia intelectual que prescinde del enfoque empírico.

La Convención Reformadora comenzó a funcionar el 25 de mayo de 1994, concluyendo su labor con la sanción de las reformas y la redacción del texto constitucional ordenado, que fue publicado en el Boletín Oficial del día 23 de agosto de 1994, entrando en vigencia al día siguiente de su publicación.

Con la reforma de 1994, la Constitución está integrada por 129 artículos, o si se quiere 130 con la inclusión del artículo 14 nuevo, estando complementada por 16 Disposiciones transitorias de vigencia limitada hasta que se opere la reglamentación o, en su caso, la operatividad de los arts. 37, 39, 54, 56, 75 incs. 2 y 30, 76, 90, 99 incs. 4 y 7, 100, 101, 114, 115 y 129. A ellas cabe añadir la primera Disposición Transitoria que ratifica la soberanía del Estado sobre las Islas Malvinas, Georgias del Sur, Sandwich del Sur y los espacios marítimos e insulares correspondientes, que se declaran parte integrante del territorio nacional.

Es una reforma importante por su extensión, con la salvedad de la de 1860 y la breve vigencia de la Constitución neofascista de 1949. Pero no es una reforma necesariamente importante por su contenido, ni tampoco puede ser presentada como generadora de una nueva Constitución.²

Ella no altera la finalidad de la Constitución de 1853/60, de modo que es incorrecto hablar de una nueva Constitución, sino de un texto reformado con el cual el país afrontará la problemática del siglo XXI. Sigue siendo una Constitución personalista, cuyo único objetivo es concretar la libertad y dignidad del ser humano como máximo valor en una escala axiológica a la cual

2. Conf. Germán Bidart Campos, *Manual de la Constitución reformada*, p. 303, Ediar, Buenos Aires 2001.

se subordinan la grandeza del Estado, la superioridad de una clase social y cualquier otro valor transpersonalista autoritario.

La inclusión de presuntos nuevos derechos y garantías en realidad no es tal. Todos ellos ya estaban previstos con amplia generosidad, explícita o implícitamente, en el texto anterior. Pero la inserción constitucional de algunas modalidades de esos derechos preexistentes obliga a efectuar un intenso y honesto esfuerzo interpretativo para evitar el absurdo de que se otorgue a cierto derecho, en el ámbito individual o social, mayor jerarquía que a los restantes. Todos ellos son, en definitiva, la institucionalización de diversas manifestaciones de una especie única: la libertad y dignidad del ser humano, que impone el deber de armonizarlos mediante leyes reglamentarias.

En la organización del gobierno, la reforma fundamental reside en ampliar los poderes del presidente³ de la República y permitir su reelección inmediata reduciendo el mandato a cuatro años. Podrá dictar decretos de necesidad y urgencia sobre materias legislativas y, con autorización del Congreso, sancionar leyes como acontece en algunos sistemas parlamentarios europeos. Ese incremento de poderes implica asignar al Congreso una importante responsabilidad de control que, si no claudica de sus atribuciones por lealtades partidarias, permitirá preservar el equilibrio de los poderes como garantía eficaz para evitar la concentración del poder en el Presidente con su secuela inevitable de ejercicio abusivo y autoritario.

Se mantiene la forma federal de Estado, con reformas impositivas y económicas cuyas bondades dependen de una prudente y eficaz legislación reglamentaria. Asimismo, se asigna autonomía a la Ciudad de Buenos Aires que tendrá su propio gobierno político aunque, mientras siga siendo Capital de la República, su poder será limitado por la ley del Congreso que se sancione para garantizar los intereses del Gobierno nacional.

Algunas cláusulas generan el riesgo de una estratificación social de la llamada “clase política” mediante la jerarquía atribuida a los partidos políticos. Ellos virtualmente monopolizan la selección de candidaturas y el proceso electoral, siendo sostenidos económicamente por el Estado con un privilegio que se extiende a sus dirigentes. Es de esperar que esos dirigentes

3. La finalidad expuesta en el “Pacto de Olivos” fue la de reducir o atenuar los poderes presidenciales. Propuesta teórica destrozada por la realidad política, fácilmente previsible a la luz del pragmatismo.

y los gobernantes recuerden que están al servicio del pueblo y no el pueblo al servicio de ellos.⁴

Superados la euforia constituyente y el esnobismo constitucional que inspiraron la reforma, es necesario que se imponga el equilibrio merced a una prudente y correcta interpretación de sus cláusulas, objetivo no concretado hasta el presente. Una vez más, ello será posible a través de la educación del ciudadano y del ejemplo ético de los gobernantes. Porque una Constitución no es solamente una ley fundamental sino, antes que ello, un símbolo nacional que explicita los fines de la sociedad argentina y un instrumento de gobierno que debe ser cumplido fielmente para la plena vigencia de un Estado de Derecho.

Nada mejor, a tales fines, que tener presentes las sabias palabras pronunciadas por Fray Mamerto Esquiú al ser jurada la Constitución en 1853 en la Iglesia Matriz de Catamarca: “Los hombres se dignifican postrándose ante la ley, porque así se libran de arrodillarse ante los tiranos”. Plausible recomendación que apunta a la vigencia del Estado de Derecho, con su escuela de seguridad jurídica, mediante el estricto cumplimiento de las leyes, por el cual deben bregar, sin claudicaciones, tanto los gobernantes como los gobernados.

El mayor de los errores en que incurrieron los precursores y gestores de la reforma de 1994 fue enrolarse en el snobismo constitucional. Su desconocimiento, y en algunos casos, el desprecio por la estructura institucional de 1853/60 los condujo a introducir en la Ley Fundamental principios institucionales propios del neomonarquismo europeo olvidando que nuestra Constitución se basó sobre la estructura republicana y federal de la Constitución de los Estados Unidos y nuestros antecedentes patrios que pocos puntos en común tiene con el parlamentarismo europeo. Por otra parte, el desconocimiento del espíritu de la Constitución Nacional indujo a los constituyentes a enrolarse en el criterio imperante entre los intelectuales de la mayoría de los países latinoamericanos que, habiendo padecido infinidad de textos constitucionales y rupturas del orden jurídico fundamental, decidieron acudir a la protección de las normas internacionales para preservar los derechos

4. No se advirtió que, ya en 1994, los partidos políticos fueron sustituidos por facciones políticas desprovistas de ideas y programas de gobierno. El factor aglutinante es una personalidad carismática y paternal.

humanos. Pero, ninguno de esos países registra tan rica tradición constitucional como la República Argentina, al menos, entre 1862 y 1930. Tradición cuya vigencia requiere tan sólo el estricto cumplimiento de nuestra Constitución histórica, en su letra y espíritu.

Compartimos plenamente la opinión vertida por Segundo V. Linares Quintana ya hace más de tres décadas, que citando a Joaquín V. González, José Nicolás Matienzo y Julio Oyhanarte, nos dice: “La Constitución Argentina es una de las más sabias, humanas, prudentes y perfectas constituciones del mundo y, desde luego, la más generosa... Es que la más avanzada y progresista política del desarrollo, dentro del respeto de los derechos humanos y del principio de la soberanía popular, tiene amplia cabida dentro de la elástica y previsorá estructura de nuestra ley fundamental. Simplemente se requiere que esa política de desarrollo sea concebida, planeada y ejecutada, a través de la actividad de los poderes constituidos y sin que sea necesario poner en movimiento los mecanismos del poder constituyente”.⁵ No se trata de preconizar una Constitución pétrea, sino de fomentar su estricto cumplimiento, con inteligencia, humildad y sensibilidad social para instaurar la seguridad jurídica tantas veces vapuleada en el curso de nuestra historia constitucional.

5. Segundo V. Linares Quintana, *Derecho Constitucional e Instituciones Políticas*, T. II, p. 676.