

LA DESCONSTITUCIONALIZACIÓN EN LA ARGENTINA (1928-2011)

*Disertación del Dr. Pablo Gustavo Hirschmann
en sesiones privadas del Instituto de Política Constitucional,
de los días 15 de junio y 3 de agosto de 2011*

LA DESCONSTITUCIONALIZACIÓN EN LA ARGENTINA (1928-2011)¹

Por el Dr. PABLO GUSTAVO HIRSCHMANN

1. Introducción

El presente trabajo tiene por objetivo exhibir ordenadamente una serie de datos, vinculados en su mayoría con hechos históricos, sobre los cuales pueda sostenerse la afirmación según la cual, pasado el primer cuarto del siglo XX, el militarismo y el populismo fueron los componentes del régimen político argentino que obstaculizaron su consolidación como un Estado Constitucional.

Son necesarias algunas aclaraciones.

La primera de ellas es que no fueron los únicos, sin duda que también concurrieron componentes de índole económica (como la distribución inequitativa y el aumento en la concentración de la riqueza; la fuga de capitales; la ineficiencia; la pérdida de competitividad, etc.), social (como la exclusión; la desvalorización de la educación; la conflictividad, etc.) y cultural (como la percepción irreal de las oportunidades y de las posibilidades).

¹ Esta exposición es una síntesis de un trabajo del autor que lleva el mismo título.

La segunda es que si bien el militarismo y el populismo pudieron alternarse, confrontar o coincidir entre sí, lo cierto es que nunca, ni siquiera en los momentos en los que parecía reanudarse la aplicación de la Constitución, dejaron de desviar su contenido para aproximarla, con más o menos brutalidad, a sus valores, procedimientos o actos.

La tercera es que el militarismo desde 1982, o más claramente a partir de 1990, destruido por su propia e inconsistente lógica, desapareció como factor relevante del sistema político. Aún persiste el populismo, con su propia e inconsistente lógica.

La cuarta e impostergable aclaración es qué se entiende, a los efectos de este trabajo, por Estado Constitucional. Básicamente es un Estado formado por hombres que nacen libres e iguales, en el cual todo el pueblo es el soberano (y no la mayoría, que es su instrumento para adoptar decisiones dentro de los límites impuestos por la Constitución y las leyes) y donde cada individuo, de manera igualitaria con los demás, conserva su fragmento de soberanía que es la libertad.

La base de la democracia son los derechos (por eso son derechos fundamentales) y la misión del Estado Constitucional es sostener a la democracia mediante valores, normas y políticas cuyo objetivo central es sostener los derechos en los que se funda.

El ciclo que se va a examinar comienza en 1928. El motivo de la elección de la fecha es porque, a juicio del autor y de acuerdo con la información que seguidamente se expondrá, fue el momento en el cual la República Argentina, “un país que parecía normal”, más se aproximó al ideal del Estado Constitucional. Utilizando la terminología acuñada por Juan Bautista Alberdi y continuada por Tulio Halperín Donghi y Natalio Botana, en 1928 fue cuando “La República posible” más cerca estuvo de “La República verdadera”.

Desde ese momento, con altibajos y mesetas, en un ciclo que dudamos que haya concluido, la República Argentina comenzó a

transitar por los dantescos círculos de la desconstitucionalización. El militarismo y el populismo guiaron su barca, alejándola del Estado Constitucional y democrático.

Donde debía haber un Estado soberano, actuaron corporaciones; en lugar de provincias y municipios, hubo feudos; permisos, en vez de derechos; arbitrios y no garantías; clientelismo, en lugar de participación y asistencialismo, donde debía estar la justicia social; cuasirrentistas –forma de clientelismo *premium*–, en lugar de empresarios; violencia y exclusión, donde debía haber democracia; emergencia, en vez de Derecho; silencio, muertes, cárceles y torturas, donde debía reinar la libertad; decadencia, en lugar de grandeza.

En suma, donde debía haber una Constitución, muchas veces ni siquiera se supo qué era lo que había.

¿Cómo fue ocurriendo esto?

Seguidamente lo veremos.

2. La desconstitucionalización

2. 1. ¿Qué es la desconstitucionalización?

Se ha definido a la desconstitucionalización como “la situación irregular del estado que en su práctica política pone en vigencia un sistema constitucional distinto del normado en la constitución escrita”².

La desconstitucionalización se produce cuando por la acción de los detentadores del poder se instaura una costumbre *contra legem*, generando una normatividad extralegal que priva de vigencia a la constitución escrita y da paso a una nueva Constitución que es la que realmente tiene vigencia.

² Bidart Campos, “*Derecho Constitucional*”, Ediar, Buenos Aires, 1966, pág. 142.

Bidart Campos nos aclara que la desconstitucionalización no es solamente un fenómeno jurídico, sino que también es sociológico porque ella radica en la contradicción de elementos culturales de la sociedad, dado que en ella la idea normativa de la Constitución escrita no se objetiva en conducta vigente. Hay una vigencia del elemento de conducta contraria al elemento ideológico, que –señala el autor citado– “podría seguir vigente como idea, pero nunca como derecho”³.

Además, la desconstitucionalización importa una mutación constitucional casi total. La pérdida de vigencia de la Constitución escrita –apenas una “hoja de papel” en el concepto de Lassalle– es cuantitativamente importante, aunque subsistan algunas normas, circunstancia que permite tipificar a una desconstitucionalización, en la cual la norma escrita deja de regir y es sustituida por una práctica opuesta que se ha normativizado. Vale aclarar, también, que esta normativización de prácticas opuestas a la constitución puede asentarse en textos legales o normativos cuyo contenido es contrario a la constitución escrita y asientan una vigencia constitucional diferente.

Cuando Karl Loewenstein se refiere a las causas por las cuales la Constitución escrita se desvaloriza en una democracia constitucional incluye entre ellas al descuido en el que incurren los detentadores del poder al desatender los deberes que les ha impuesto la Constitución. La otra causa –para el ilustre constitucionalista– es la indiferencia de los destinatarios del poder frente a la Constitución.

Mediante ese proceso erosivo la Constitución va perdiendo su carácter de orden obligatorio que –fundado en el interés común– gobierna y controla a los antagonismos y tensiones políticos y sociales. El proceso de desconstitucionalización deja librada la solución de los antagonismos y tensiones de los actores políticos

³ Bidart Campos, op. cit., pág. 146.

y sociales a sus propias fuerzas e intereses. Sin descartar –y muchas veces alentándolo– el empleo de la violencia, transita por hegemonías y sumisiones, triunfos y derrotas alternativos y, como nos advertía Joaquín V. González, desemboca en la anarquía o en el despotismo.

En un trabajo más reciente Néstor Sagiés⁴ menciona como supuestos de desconstitucionalización a los enunciados por Bidart Campos (Desconstitucionalización como derogación sociológica de normas constitucionales); por Linares Quintana (Desconstitucionalización como abandono de los principios políticos liberales del constitucionalismo) y Loewenstein (Desconstitucionalización como “desvalorización” de la Constitución), y añade otros ejemplos:

- **Desconstitucionalización como reducción de la Constitución.** En este caso se trata de constituciones que sólo contienen las normas fundamentales de organización del poder y carecen de declaración de derechos y garantías, librados, en su configuración básica, al arbitrio del legislador. Un ejemplo es el régimen de la Tercera República Francesa formado por leyes constitucionales dispersas, de carácter meramente orgánico, sancionadas en 1875.
- **Desconstitucionalización como pérdida de rango constitucional de normas constitucionales.** Tal sería el caso de una norma constitucional que como consecuencia de una reforma es desconstitucionalizada, pierde su rango constitucional. Pueden citarse como ejemplos la pertenencia del Presidente y Vicepresidente a la comunión Católica Apostólica Romana, como requisito para ser candidatos a la Presidencia y Vicepresidencia de la Nación (Art. 76, C.N.), desconstitucionalizado en la reforma de 1994 y la temporalidad y extinción de los derechos de exportación que la reforma de 1866, al modificar

⁴ Sagiés, Néstor P., *El Concepto de Desconstitucionalización*, La Ley 2007-B- pág. 1268.

el artículo 67, inciso 1°, no sólo los mantuvo sino que les dio permanencia.

- **Desmontaje de la Constitución:** Sagüés cita al constitucionalista suizo Werner Kägy que alude a una tendencia hacia la decadencia o desplazamiento de lo normativo, una declinación de lo normativo en la existencia humana en comunidad. Esa tendencia puede percibirse observando los siguientes indicadores:
 - a) El derecho de emergencia al que se ve como un medio de desvincular al gobernante de controles y responsabilidades.
 - b) El quebrantamiento de la Constitución, según el concepto de Carl Schmitt, es decir: violación de unas o varias prescripciones constitucionales, a título excepcional, bajo el supuesto de que las prescripciones quebrantadas siguen inalteradas en lo demás. Comprende dos subespecies:
 - 1) Quebrantamiento inconstitucional. Como ocurrió con la extensión de la duración de los mandatos presidenciales de Carlos Menem y Néstor Kirchner.
 - 2) Quebrantamiento constitucional. Como el que permite el artículo 99, inc. 3° de la Constitución Nacional que, tras prohibir enfáticamente al Presidente de la Nación el ejercicio de funciones legislativas, lo habilita, mediando ciertas circunstancias, para dictar decretos por razones de necesidad y urgencia.
 - c) La delegación de competencias legislativas, especialmente si es excesiva y descontrolada.
 - d) La Constitución concebida como algo vivencial, pro-teico, dúctil y despojado de fuerza normativa.
 - e) La identificación entre el Derecho y la Política.

- f) La aceptación indiscriminada de mutaciones constitucionales; el empleo desaprensivo de la interpretación dinámica; la incomprensión de los efectos de la llamada “norma de habilitación”.
- g) Cuando se evita la aplicación de normas constitucionales precisas, haciendo prevalecer conceptos jurídicos indeterminados.

La consolidación de la desconstitucionalización en el plano normativo, se produce cuando el máximo intérprete acepta o convalida, expresa o tácitamente la trasgresión constitucional, o cuando ella adquiere consenso en el orden de las conductas por desapego colectivo o indiferencia a la Constitución.

Desde un punto de vista valorativo la desconstitucionalización es un fenómeno nocivo. Sin embargo, se registran casos de desconstitucionalizaciones “buenas”. Es el caso, por ejemplo, del art. 55 que exige poseer una renta de 2.000 pesos fuertes para ser senador, exigencia que en los hechos, cayó en desuso.

2.2. Desconstitucionalización y anomia

Para Carlos Nino anomia es la inobservancia de normas jurídicas, morales o sociales⁵. La inobservancia puede resultar de una desviación individual, que ocurre cuando alguno encuentra conveniente no cumplir con la ley, esperando beneficiarse con ello, dada la conducta de los demás (evadir el pago de un impuesto, que nunca le reclamarán o sobre el que “recompensarán” su conducta evasiva aliviándolo de cargas impuestas a quien paga normalmente). También puede derivar de un conflicto social cuando un sector desconoce la legitimidad de la autoridad que dicta las leyes

⁵ Nino, Carlos S. *Un país al margen de la ley*, Emecé, Buenos Aires, 1992, pág. 31.

objetadas (p. ej. la mitad de Libia, enfrentada al dictador Kadhafy). Nino, refiriéndose a la Argentina, habla en particular de una anomia “boba”, que implica situaciones sociales en las que todos resultan perjudicados por la ilegalidad en cuestión. Inobservancia que produce una disfuncionalidad en la totalidad de la sociedad, de acuerdo con ciertos objetivos, intereses o preferencias. En nuestro caso se traduce en una monumental ineficiencia, cuyo fruto, al perdurar por un tiempo prolongado es la decadencia. Ejemplo de ello puede encontrarse en el incumplimiento de las normas de tránsito al utilizar incorrectamente los carriles, no estacionar dónde corresponde, hacerlo en doble fila, interferir vías transversales. El resultado es que pretendiendo aventajarnos todos, inevitablemente, todos llegamos más tarde. Esa conjunción de inobservancia generalizada de las normas e ineficiencia perjudicial también generalizada es lo que llama Nino anomia “boba”.

Como puede observarse la desconstitucionalización y la anomia no son lo mismo, pero tienen conexiones. La anomia alude a una situación de mayor generalidad y esto la distingue de la desconstitucionalización, pero ésta remite a la inobservancia generalizada de la norma situada en la cúspide del ordenamiento y esto la acerca a la anomia. Además nuestra desconstitucionalización también ha traído como consecuencia una monumental ineficiencia y en ello también coincide con la anomia “boba”, lo que ocurre es que nuestra desconstitucionalización no ha sido tan “boba”, sino que en la práctica se tradujo en un proceso de vaciamiento y sustitución de la Ley Fundamental, en el orden de las conductas, por normas y valores ajenos y, muchas veces, opuestos a su contenido esencial.

3. Un país que parecía normal

3.1. La despedida de Alvear

El 28 de junio de 1928, el Presidente Marcelo T. de Alvear, acompañado por todos sus ministros, dirigió su último mensaje de apertura del período ordinario de sesiones del Congreso de la Nación.

Como lo mandaba el artículo 86, inc. 11 de la Constitución Nacional, entonces vigente (y como lo hace el art. 99, inc. 8, del texto constitucional actual), es el titular del Poder Ejecutivo quien pronuncia el discurso que concluye con la declaración formal del inicio del año legislativo. A diferencia de su predecesor que nunca lo hizo –en su primer mandato presidencial Hipólito Yrigoyen tuvo graves enfrentamientos con el Congreso–, Alvear siempre se hizo presente ante la Asamblea Legislativa –que, en esta ocasión, preside el muy digno Vicepresidente de la Nación, Elpidio González– para cumplir con su deber presidencial⁶. Evidentemente, en este caso, lo hacía casi con dos meses de demora, porque la norma constitucional disponía que la apertura del período ordinario de sesiones se realizase el 1° de mayo, pero las largas sesiones preparatorias –consecuencia de los conflictos entre radicales “personalistas” y “antipersonalistas” para aceptar los diplomas de los legisladores electos– trajeron como consecuencia que, de hecho, no se respetase la fecha preestablecida por la Constitución⁷.

⁶ Según resulta de los Diarios de Sesiones del Honorable Senado de la Nación, Alvear también hizo la apertura de los períodos de sesiones ordinarias el 7 de mayo de 1923; el 20 de junio de 1924; el 14 de mayo de 1925; el 1° de julio de 1926 y el 18 de mayo de 1927, nótese que la mayores demoras –1924 y 1926– coinciden con años en los que –al igual que en 1928– se renovaba la composición de la Cámara de Diputados.

⁷ El artículo 55 de la Constitución de 1853-60, establecía que el período ordinario de sesiones se iniciaría el 1 de mayo de “todos los años”. En 1994 –art. 63– se fijó el 1° de marzo como la fecha de inicio de período ordinario de sesiones. La nueva norma para evitar una discusión que más de una vez se planteó acerca de si era necesaria la concurrencia del Presidente de la Nación para dar inicio al período de sesiones ordinarias, estableció que las cámaras se reunirán “por sí mismas”, dejando en claro que la convocatoria no la hacen ni el presidente, ni los legisladores, sino que directamente la hace la Constitución.

Llama la atención que el discurso de Alvear —que no es un gran discurso—, más que una despedida, fuera un mensaje que hablaba de continuidades.

En efecto, frases como: *“Los principios políticos que atrajeron mis simpatías y tuvieron a su servicio toda mi vida ciudadana mantienen su preeminencia en todo el país, puesto que esos principios han sido invocados por los dos grandes núcleos de opinión que han intervenido en la reciente campaña electoral. Sé muy bien que la relativa imprecisión con que esas ideas se enuncian o se relacionan con las formas positivas de su interpretación han dado ocasión a que se discuta sobre quienes las entienden bien o las aplican de mejor modo en beneficio del país... Pero, sobre ese movible cuadro en que irán esfumándose los errores y afirmándose la verdad, la observación desapasionada impone a la sinceridad el reconocer que las costumbres políticas han abandonado los viejos métodos de selección forzada, aunque cuidadosa, de los hombres y han asegurado el predominio veraz y definitivo, de los valores representativos de la democracia”*. (el subrayado pertenece al autor).

En otro pasaje de su discurso, Alvear agregaba: *“Puedo, pues afirmar, que mi conducta ha contribuido a consagrar nuestras instituciones. Esa tiene que ser la obra fundamental de los gobiernos porque, felizmente, los demás aspectos del desenvolvimiento progresivo del país encuentran buena defensa en la gravitación espontánea de su propia vitalidad. En cambio, el perfeccionamiento de nuestra democracia fue poco menos que imposible, y se habría retardado indefinidamente por falta de este fenómeno de conciencia que impone a los gobernantes el respeto y la garantía de los pronunciamientos de la opinión. Sean cuales fueren sus resultados, es necesario acatarlos y hacerlos acatar. No hay otro medio de estimular la evolución política y de lograr que el pueblo corrija sus errores de concepto y mejore sus procedimientos de selección...”* (el subrayado pertenece al autor).

Dirigiéndose a sus sucesores Alvear afirmaba: *“esperemos que los predilectos del sufragio, entre quienes se cuentan muchos de vosotros, ponderen debidamente la enorme responsabilidad que comporta el triunfo y recuerden la experiencia histórica, según la cual, los prestigios personales, por grandes y legítimos que fueran, jamás tuvieron, para el bienestar de las naciones, la importancia trascendental y permanente que caracteriza la vida de las instituciones.”*

Respecto de nuestro régimen político eran estas palabras que sugieren continuidad. Esto puede parecer curioso porque para muchos la presidencia de Alvear fue más una ruptura que una continuidad con el proceso que Yrigoyen había iniciado en 1916. Proceso que –nueva ruptura mediante– habría de reiniciarse el 12 de octubre siguiente si –como efectivamente sucedió– el Colegio Electoral, elegido el 1 de abril de 1928, se pronunciaba a favor de la fórmula presidencial del radicalismo “personalista”: Yrigoyen-Beiró.

A pesar de ello, Alvear hablaba de continuidades. Tenía muchos y muy profundos motivos para hacerlo.

3.2. 1862-1928: Sesenta y seis años de cambios y continuidades

Desde 1862, en que asumió Bartolomé Mitre, hasta 1928, cuando el sucesor de Alvear ocupara el sillón de Rivadavia, inevitablemente –como sucede en un país normal– cada seis años, el día 12 de octubre, un presidente entregaba a su sucesor los atributos del poder.

El traspaso periódico de la jefatura del estado era una consecuencia de lo dispuesto en los artículos 77 y 78 de la Constitución Nacional, entonces vigente, respecto de la duración del mandato presidencial, que –al estar prohibida la reelección inme-

diata— hacía que el Presidente cesara “*en el poder el día mismo en que expira su período de seis años*” (art. 78 C.N.) y llevaba a una costumbre *secundum legem*, sólidamente asentada en más de sesenta años de práctica inalterada, según la cual, cada seis años, el 12 de octubre cambiaban los presidentes.

Pero no era esta la continuidad más importante. Entre los hombres hubo diferencias en cuanto a sus objetivos, propósitos, procedimientos y actos; diferencias que en muchos casos condujeron a conflictos.

Sin embargo, esos conflictos nunca tuvieron la gravedad suficiente como para impedir la continuidad de la vigencia de la Constitución Nacional desde que Mitre en 1862 asumió su mandato presidencial. Ciertamente es que la Constitución había sido reformada en 1866 y en 1898, pero esas reformas —indiscutidas y de escasa sustancia, porque permitieron “*acomodar*” el texto de la Ley Fundamental a las exigencias de la época en que se realizaron⁸— fueron “*ejemplares*”⁹—siempre que dejemos de lado las prácticas electorales de la época— en cuanto al procedimiento que se empleó para concretarlas.

Es que —curiosamente— los grandes cambios que se produjeron en el país entre el comienzo de la Presidencia de Mitre y la finalización de la Presidencia de Alvear, no necesitaron de una reforma constitucional, sino, más bien, de la efectiva aplicación de la Constitución.

⁸ La reforma de 1866, dio permanencia a la atribución de los derechos de exportación al gobierno federal (arts. 4° y 67, inc. 1°, de la Constitución de 1853, reformada en 1860). La reforma de 1898 aumentó la representación cuantitativa de cada diputado y el número de ministerios del Poder Ejecutivo Nacional, y otorgó al Congreso de la Nación la determinación de los ramos correspondientes.

⁹ Ver Vanossi, Jorge R., *Teoría Constitucional*, T. I, Teoría Constituyente, págs. 385 a 404, Depalma, Bs. As., 2000.

3.2.1. *El Estado y la Democracia*

En ese período y por distintos medios se fue consolidando el Estado Nacional, no sólo mediante la integración del territorio con su ocupación efectiva, sino también con el establecimiento de vínculos durables, muchas veces forzados, de las autoridades locales con el gobierno nacional, bajo la supremacía del Estado Federal.

A ello hay que añadir el progreso de la educación pública –objetivo uniforme de todos los protagonistas políticos de tan dilatado período–; el dictado de los códigos de fondo; la atracción de inmigrantes y de capitales extranjeros; la construcción de grandes obras de infraestructura para modernizar al país y, especialmente, la “*revolución*” política iniciada por Joaquín V. González, mejorada por Roque Sáenz Peña y ejecutada por Hipólito Yrigoyen, que cerraba un ciclo que, según las categorías creadas por Georges Burdeau, podría calificarse como “*democracia gobernada*”, para dar inicio a la “*democracia gobernante*”¹⁰.

Por otra parte, si bien es cierto que entre las prácticas desarrolladas por conservadores e yrigoyenistas podían encontrarse ejemplos de conductas reprobables, no lo es menos que la puesta en práctica de los ideales que inspiraron el pensamiento y la acción de Roque Sáenz Peña y su continuidad –tal como Alvear advertía en su discurso– al consolidar el funcionamiento de las instituciones serían el mejor antídoto para aislar y eliminar ese tipo de prácticas.

Ello no significaba otra cosa que la puesta en funcionamiento de los ideales y valores políticos que enuncia el Preámbulo de la Constitución Nacional.

¹⁰ Si se mide la extensión de la democracia por el grado de participación de los electores, el 9% de 1910, se había transformado –voto obligatorio mediante– en el 62,71% de 1916, y un progreso que parecía irreversible mostraba que en 1928 votaron 1.462.390 electores, que equivalían al 80% de los empadronados.

Pero no era este un cambio aislado sino que, como consecuencia y a la vez motor de otros cambios, formaba parte de un proceso profundo y continuo de transformación de la sociedad y del derecho. Proceso, que también resultaba sostenido por los propósitos que alentaron los constituyentes. Multiplicar por seis el número de habitantes, mediante un intenso y continuo flujo migratorio; reducir el analfabetismo del ochenta y dos (82) al veintidós (22) por ciento; mejorar el status jurídico de la mujer casada, como lo hizo la ley 11.357 de 1926¹¹; otorgar medios a los jueces para que activamente protejan a los menores en situación de desamparo (art. 4° de la ley 10.903). Desarrollar la infraestructura; incrementar sostenidamente la producción; propiciar y aprobar numerosas leyes destinadas a amparar –cada vez en mayor medida– a los trabajadores¹². A esas normas también deben añadirse

¹¹ El paso siguiente, era el reconocimiento a la mujer del derecho de votar en las elecciones nacionales. Paso que no parecía muy distante si se tiene en cuenta que la Constitución de San Juan de 1927 ya había admitido ese derecho, que usufructuaron un año después las sanjuaninas por primera vez (cabe recordar, como antecedente, que Julieta Lanteri –merced a un trámite judicial individual– pudo votar en la elección de concejales de la ciudad de Buenos Aires, del 26 de noviembre de 1911).

¹² La preocupación por remediar o atenuar la “*cuestión social*”, se hace manifiesta a partir del informe de Biale Massé y el consecuente proyecto de Código de Trabajo –con dos semanas de período de prueba, limitación de la jornada laboral, preaviso e indemnización por despido injustificado, arbitraje y conciliación obligatoria previos a los conflictos– elaborado por Joaquín V. González y presentado al Congreso de la Nación por el Presidente Julio A. Roca en 1904. Pero el advenimiento del “Estado Social” no era anunciado solamente por informes y proyectos, sino que hacía sentir con fuerza su voz mediante leyes específicas que, en forma gradual, aprobaba el Congreso. La ley 4661 de descanso hebdomadario, aprobada en 1905; la ley 5291 de 1907, relativa al trabajo de mujeres y niños (modificada por la ley 11.317 de 1924); la ley 8999 de 1912 que reguló al Departamento Nacional del Trabajo –con facultades de inspección y vigilancia en los establecimientos industriales y comerciales de la Capital y los territorios nacionales–; la ley 9511 de inembargabilidad de sueldos, salarios, jubilaciones y pensiones, publicada el 15 de octubre de 1914; la ley 9688 –dictada en 1915– de accidentes del trabajo que constituyó una auténtica revolución en la materia, ya que aceptó el principio de inversión de la carga de la prueba cuando el evento se hubiere producido durante el tiempo de prestación de los servicios, por el hecho o en ocasión del trabajo, o por caso fortuito o de fuerza mayor inherente a él. A ellas pueden agregarse las leyes 10.505 de 1918, que reguló el trabajo a domicilio; 11.217 de 1921, que prohibió la fabricación de cerillas que contengan fósforo blanco o amarillo; 11.278 (aprobada en 1925 tras una ardua tramitación), que obligaba a pagar los salarios en moneda nacional; 11.338 de 1926, que prohibía el trabajo nocturno en la panaderías. Poco después en 1929 se añadiría otra ley importante, la 11.544, que regía la jornada laboral. Todo parecía indicar que gradualmente la sociedad estaría madura para tener, en poco tiempo, un texto legal que

otras que establecían regímenes de previsión social para distintas actividades¹³.

No era solamente en el ámbito de lo que hoy llamaríamos “derechos sociales”, donde se estaban produciendo grandes transformaciones destinadas a mejorar la calidad de vida.

Una nueva concepción del poder de policía –consolidada por la jurisprudencia de la Corte Suprema en el caso “Ercolano”– y de la división de poderes –caso “Delfino”– posibilitó una mayor intervención del Estado en la economía a partir de la regulación de actividades para remediar emergencias y evitar la extensión de conflictos sociales^{14 15}.

A ello debe unirse la actividad del Estado como prestador de servicios como el Correo y los Telégrafos; los servicios portuarios; los ferrocarriles –que tuvieron superávit en 1927– o como productor, como era el caso de YPF.

regulara en forma orgánica y completa a las relaciones laborales. Así, lo ponían en evidencia el proyecto elaborado por Alejandro Unsain y que el Presidente Yrigoyen remitió al Congreso en 1921 y el proyecto que en 1928 presentaría el senador Molinari.

¹³ La ley 4349 de 1904 –con varias modificaciones posteriores– regía las jubilaciones de los empleados nacionales; la ley 9653 de 1915, de jubilaciones de ferroviarios, sustituida en 1919 por la ley 10.650; la ley 11.110 de 1921 de jubilaciones y pensiones para obreros y empleados de las empresas prestadoras de servicios públicos; la ley 11.232 de 1923, de jubilación de los empleados bancarios; la ley 11.289 de 1923, de jubilación de empleados y obreros de la marina mercante, de la industria, el comercio y el periodismo. Sin embargo, la sociedad –especialmente los sectores más acomodados de ella– todavía no estaba en condiciones adecuadas para establecer un sistema integral de seguridad social, como lo muestra el hecho de que la última ley mencionada fue suspendida en su aplicación por la ley 11.358 de 1926.

¹⁴ Así, en 1923 fue sancionada la ley 11.210 de represión del monopolio. También fueron sancionadas ese año leyes relativas a la comercialización de carnes, como la ley 11.226, del control del comercio de carnes, la ley 11.227, que facultaba al Poder Ejecutivo Nacional a fijar el precio mínimo para la venta del ganado en pie destinado a la exportación y la ley 11.228, que regulaba la venta de ganado al peso vivo. Tres años antes la ley 11.014 había establecido algunas disposiciones destinadas a regir el comercio del trigo y sus derivados, facultando al Poder Ejecutivo a intervenir cuando la situación del mercado pudiera llevar al encarecimiento del pan (arts. 3° y 4°).

¹⁵ Cabe tener presente que antes de 1930 la Argentina exportaba más de la mitad de los productos de América Latina que importaban los países europeos y que de los puertos argentinos salía el 60% de la exportación mundial de maíz; el 72% del lino; el 32% de avena; el 20% del trigo y harina de trigo y el 50% de la carne vacuna.

3.2.2. *Apreciación general de los cambios y las continuidades*

La reseña efectuada, que no es exhaustiva, muestra claramente que durante las seis largas décadas transcurridas entre 1862 y 1930 se produjeron los cambios más profundos e intensos –muchos de ellos durante la actuación de gobiernos a los que se llamó conservadores– que tuvieron lugar en toda la historia –anterior y posterior– de esta parte del mundo.

Robándole la expresión a Trotsky –aunque con un sentido y estilo diferentes– en dicho período –prescindiendo de quien ocupara el gobierno– la sociedad argentina había vivido “*una revolución permanente*” y curiosamente, esto había ocurrido durante la etapa de mayor estabilidad institucional que nuestro país tuvo desde su emancipación.

A la cantidad e intensidad de los cambios ocurridos en la sociedad argentina durante dicho período, hay que añadir la simultaneidad existente entre todos ellos. Si bien es justo reconocer que la ejecución de este proceso de transformación podía mostrar idas y vueltas en lo coyuntural, es en lo estructural y profundo donde exhibe una sorprendente continuidad. Rasgo que se acentúa aún más y que hace aparecer a este proceso como mucho más asombroso, cuando tenemos en cuenta que estos cambios se produjeron tanto en forma paralela como consecutiva.

La República Argentina, si nos atenemos a la jerarquía de las visitas que se recibían por entonces (como el Príncipe Humberto de Saboya; Albert Einstein; el Príncipe de Gales y, poco después, el presidente electo de los Estados Unidos de América, Herbert Hoover), era un país para tener en cuenta.

En esto también coincidían empresas como Ford; General Motors; Parke Davis; Química Bayer; Atkinsons; Colgate Palmolive y Schering que entre 1922 y 1928 se establecieron en la Argentina. Si prorrogamos el período hasta 1930 podemos ampliar la nómina con Toddy, Goodyear y Pirelli.

Si las dificultades por las que entonces atravesaban los países centrales –El Reino Unido, Francia, Estados Unidos, Alemania, Rusia, Italia, España, Japón y China– continuaban acentuándose –como efectivamente sucedió– y la Argentina continuaba su derrotero de progreso –lo que no sucedió– era muy factible que la República en un mediano plazo dejara de ser solamente un país para tener en cuenta y como una democracia moderna y consolidada –y alejada de las inquietudes del hemisferio norte– comenzara a ser un modelo para otros países.

3.3. ¿Por qué la Argentina era un país que “parecía” normal?

3.3.1. Un “sentimiento constitucional” insuficiente

Una carencia sustantiva de aquella Argentina –estable, optimista, pero algo distraída, según Pedro J. Frías– fue que no había llegado a desarrollarse con la profundidad suficiente lo que Karl Loewenstein llamó “*el sentimiento constitucional*”.

*“Con la expresión ‘sentimiento constitucional’ (Verfassungsgefühl) –escribía el autor de la “Teoría de la Constitución”– se toca uno de los fenómenos psicológico-sociales y sociológicos del existencialismo político más difíciles de captar. Se podría describir como aquella conciencia de la comunidad que, trascendiendo a todos los antagonismos y tensiones existentes políticopartidistas, económicosociales, religiosos o de otro tipo, integra a detentadores y destinatarios del poder en el marco de un orden comunitario obligatorio, justamente la constitución, sometiendo el proceso político a los intereses de la comunidad. Este fenómeno pertenece a los imponderables de la existencia nacional y no puede ser producido racionalmente, aunque puede ser fomentado por una educación de la juventud llevada a cabo consecuentemente”*¹⁶.

¹⁶ Loewenstein, Karl, *Teoría de la Constitución*, Ariel, Barcelona, 1982, pág. 200.

Con palabras que posiblemente nos resulten más familiares Julio Oyhanarte nos dice que el sentimiento constitucional es: “...la convencida y espontánea aceptación de una norma suprema de convivencia que sea algo así como el símbolo de la voluntad de que todos tenemos que vivir juntos y realizar, sin estorbarnos, sin agredirnos, aceptándonos y respetándonos, solidariamente, en un destino común”¹⁷.

La falta de desarrollo del sentimiento constitucional en nuestro país había sido importante y fue decisiva. Pero, si se tienen en cuenta –conforme ya ha sido reseñado– las profundas transformaciones que simultáneamente debió realizar la Argentina en setenta años muy intensos, la responsabilidad por dicha carencia puede atenuarse.

Las demoras de un proceso constituyente originario, que tardó cinco décadas en alcanzar un resultado perdurable y la velocidad de una acelerada modernización, que trató de compensar el tiempo perdido, fueron obstáculos que impidieron que el sentimiento constitucional –cuya gestación lleva un tiempo considerable– pudiera consolidarse.

3.3.2. Un intento para remediar esa carencia: El “Manual de la Constitución Argentina” de Joaquín V. González

La fina y sutil percepción de Joaquín V. González, advirtió tempranamente –como lo hizo con muchas otras cuestiones– esta fundamental carencia y, de inmediato, puso todo su empeño en remediarla.

En 1897 publicó su impar “Manual de la Constitución Argentina”, destinado a la enseñanza secundaria, en un momento en el que las obras nacionales sobre la materia o eran muy escasas o, prácticamente, no existían.

¹⁷ Oyhanarte, Julio, *Historia del Poder Judicial, Todo es Historia* N° 61, pág. 99.

El Manual excedió con mucho los propósitos de su autor. Más que centenario –como todos los clásicos– no sólo es perdurable, sino que también es novedoso. Concebido para la enseñanza secundaria, resulta de suma utilidad en la universitaria y, posiblemente, su autor y esta obra sean los más frecuentemente citados –por su autoridad– en los fallos de mayor trascendencia institucional que ha dictado la Corte Suprema de Justicia de la Nación.

En lo que aquí interesa el prólogo del Manual resulta esclarecedor. Allí González –para promover el sentimiento constitucional– afirma: *“La Constitución y los principios generales de la teoría jurídica, que ella contiene y aplica, es la ley que da carácter, personalidad y fuerza a la Nación, es la ley de todos los órdenes, gremios y categorías sociales; por lo tanto, no debe quedar limitado su estudio sólo a los que van a hacer del derecho o la política una profesión, o un empleo constante, sino que debe procurarse su difusión en toda persona que forma parte del pueblo argentino, y en toda esfera que corresponda al sistema constitucional que rige la vida de la Nación”*.¹⁸

Al concluir el prólogo del Manual, Joaquín V. González nos da su noción del sentimiento constitucional: *“No debe olvidarse que es la Constitución un legado de sacrificios y de glorias, consagrado por nuestros mayores a nosotros y a los siglos por venir; que ella dio cuerpo y espíritu a nuestra patria hasta entonces informe, y que como se ama la tierra nativa y el hogar de las virtudes tradicionales, debe amarse la Carta que nos engrandece y nos convierte en fortaleza inaccesible a la anarquía y al despotismo”*.

Dos verbos pueden destacarse dentro de este memorable párrafo “amar” y “(no) olvidar”, ellos nos hablan de un vínculo

¹⁸ El mismo prólogo añade una directiva para quienes tienen la función de enseñar la constitución. Allí nos dice González: *“La formación de un criterio preciso, recto y firme, sabio por su claridad y sencillez, debe ser el propósito fundamental y permanente del maestro de derecho constitucional para la juventud que hace estudios secundarios, como medio para difundir en todas las esferas de los conocimientos y de la vida aquel carácter y condiciones”*.

estrecho y perdurable que debe existir –ahora y en los siglos por venir– entre los argentinos y la Carta que dio forma y espíritu a nuestra patria.

Joaquín V. González nos advierte en el célebre párrafo que el descuido del sentimiento constitucional –que debe cultivarse en forma continua– no traerá nada bueno. Inevitablemente el desdén hacia la Carta Fundamental nos llevará –como lo hemos experimentado– a la anarquía o al despotismo.

3.3.3. *Un resultado que no se alcanzó*

El valioso aporte intelectual de González, la difusión de los conocimientos cívicos en los establecimientos educativos y la vigencia perdurable, efectiva y cada vez más intensa de la Constitución fueron los factores destinados a desarrollar el sentimiento constitucional en nuestro país.

Posiblemente, si le preguntábamos en aquel entonces a un bachiller, o un perito mercantil o a una maestra “¿*Cuál es la Constitución de la Argentina?*” –pregunta e interlocutores sobre los cuales insistiremos más adelante al referirnos a etapas posteriores de nuestra historia– nos habría respondido correctamente y sin pensarlo demasiado: “*La Constitución de 1853, con las reformas de 1860, 1866 y 1898*”.

Si coincidimos con Alberdi en que: “*El gran 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*”¹⁹, los acontecimientos que se sucederían a partir de 1930 mostrarán que era ésta una obra que no había llegado a concluirse.

¹⁹ Alberdi, Juan Bautista, *Obras Selectas*, T. X, pág. 214.

3.3.4. *Las sombras*

La República Argentina en 1928 era un Estado moderno, pero no era un país desarrollado, o, al menos, su desarrollo no había sido equilibrado. Su población y su riqueza estaban distribuidas con bastante disparidad y muchos de los beneficios que con generosidad habían recibido la Pampa Húmeda, el Litoral y algunas grandes ciudades, contrastaban con el retraso que se notaba en otras áreas del país²⁰.

Además el mundo que siguió a la finalización de la Primera Guerra Mundial estuvo bastante convulsionado y ello tuvo graves repercusiones en nuestro país²¹.

A ello hay que añadir que desde 1916 se habían hecho ostensibles los rasgos populistas del Yrigoyenismo. Si la imprecisión ideológica, que permite abrir las puertas a un maniqueísmo oportunista y la aspiración hegemónica que desconociendo al pluralismo, pretende excluir al adversario político, son rasgos que caracterizan al populismo, ellos se acentuaron después de la elección de 1928, a la que erróneamente el Yrigoyenismo llamó “plebiscito”. Es cierto que la superioridad del radicalismo personalista en las elecciones del 1° de abril de 1928 había sido muy amplia (57,41% de los votos), pero nada justificaba confundir a una elección presidencial con un “plebiscito” que, en este caso, tenía un tinte más populista que republicano.

La palabra “plebiscito” y el resultado electoral de 1928 sirvieron para alentar en muchos opositores de Yrigoyen —que se sentían excluidos de la democracia— la impaciente reacción contra

²⁰ Mientras la tasa de analfabetismo era del 2,53% en la Capital Federal y del 16,04% en Buenos Aires, en Corrientes alcanzaba al 42,8% de los habitantes y en Tucumán y en Santiago del Estero se encontraba en niveles próximos al 40%.

²¹ La Semana Trágica de enero de 1919 y las huelgas y la represión en Santa Cruz en 1921, que tuvieron como fatal resultado —el número aún hoy es impreciso— a cuantiosas víctimas, ponían de manifiesto que había sectores de la sociedad para los que la intolerancia y la violencia eran vías que podían utilizarse para imponer sus puntos de vista.

el gobierno, olvidando –en la mayoría de los casos– que se estaba reaccionando también contra la Constitución.

3.3.4.1. Yrigoyen y los militares

La relación del gobierno de Yrigoyen con los militares había sido conflictiva. La política de remediar la situación de aquellos militares que se habían “jugado” en la Revolución de 1905 y, tras el fracaso, licenciados o postergados, generó resquemores entre sectores profesionalistas del Ejército, quienes observaban que tales medidas –más allá de que pudieran ser justas– debilitaban la disciplina y provocaban descontento.

La llegada del General Justo al Ministerio de Guerra con Alvear, fue reivindicada como un triunfo de los profesionalistas que integraban la Logia General San Martín.

¿Qué opinaban los militares de los políticos? Un memorándum confidencial elaborado en el Ejército, tras la sanción de la ley 11.266, de 1923, que había autorizado una generosa partida presupuestaria para un programa de modernización del armamento, decía: “La mayoría de los legisladores es una masa amorfa que posee ideas simplistas respecto de los problemas de fondo que interesan a la Nación; son infatuados y, en general, ignorantes; no conocen el país ni sus necesidades, y lo que es más grave, no les interesan tampoco”²².

Un año después, un “globo sonda” haría público lo que hasta entonces no había superado el sigilo de las logias o memorandos confidenciales.

En una misión destinada a conmemorar el centenario de la batalla de Ayacucho y homenajear al Mariscal Antonio José de Sucre en Lima, la delegación argentina, tenía por principal orador a Leopoldo Lugones.

²² Potash, Robert, *El Ejército y la Política en la Argentina 1928-1945 De Yrigoyen a Perón*, Sudamericana, Buenos Aires, 1982, pág. 36.

Tras pedir permiso al jefe de la delegación (el General Justo, ministro de Guerra) y sin ninguna explicación, el gran escritor expresó: *“algo que cuesta mucho decir en estos tiempos de paradoja libertaria y de fracasada, bien que audaz ideología. Ha sonado otra vez para bien del mundo, la hora de la espada”*. Y agregó: *“Pacifismo, colectivismo, democracia, son sinónimos de la misma vacante que el destino ofrece al hombre predestinado, es decir el hombre que manda por su derecho de mejor, con o sin la ley, porque ésta, como expresión de potencia, confúndese con su voluntad. El pacifismo no es más que el culto del miedo...”*

“En el conflicto de la autoridad con la ley, cada vez más frecuente, el hombre de espada tiene que estar con aquélla. En esto consisten su deber y su sacrificio. El sistema constitucional del siglo XIX está caduco. El ejército es la última aristocracia, vale decir la última posibilidad de organización jerárquica que nos resta entre la disolución demagógica. Sólo la virtud militar realiza en este momento histórico la vida superior que es belleza, esperanza y fuerza”.

Muchos argentinos –con uniforme o sin él– creían escuchar una palabra diferente, aparentemente renovadora de las criticables prácticas comiteriles y partidocráticas que la aplicación de la Ley Sáenz Peña –según estimaban– había llevado al Gobierno.

Lo que muestra la ausencia del “sentimiento constitucional” es que ni el Ministro de Guerra, que al asumir había jurado “observar y hacer observar fielmente la Constitución de la Nación Argentina”, en el lugar de los hechos; ni el Presidente –que, de acuerdo con el artículo 80 de la Constitución Nacional, había prestado igual juramento– replicaron, quitaron carácter oficial o desautorizaron a esas palabras.

He aquí un claro ejemplo de la insuficiencia de nuestro “sentimiento constitucional”, que además, empezaba a sufrir un proceso erosivo, que el tiempo acentuaría.

Esto no significa que los militares ante la vuelta de Yrigoyen a la Presidencia de la Nación aceptaran encabezar una rebelión –que el Código de Justicia Militar vigente (ley 3679, arts. 617, 618 y 620) castigaba con ocho a quince años de presidio–, dos meses antes de la elección del 1° de abril de 1928 se hacía pública una carta del General Justo a Clodomiro Zavalía en la cual el Ministro de Guerra hacía manifiesta su preocupación por el eventual triunfo de Yrigoyen, pero también se preocupaba por hacer notar que los males que tal elección podría acarrear *“nunca tendrían la importancia de los que emergían de la intromisión del Ejército en la vida política del país, intromisión que nos haría retrogradar más en el perfeccionamiento de la democracia que cualquier mal gobierno”*²³.

Los desaciertos de la segunda presidencia de Yrigoyen, acentuados por la absoluta concentración de tareas en un gobernante de avanzada edad; una crisis económica mundial sin precedentes, que, como un “agujero negro”, parecía empeorar a medida de que el tiempo transcurría y todas las soluciones ortodoxas resultaban inadecuadas y una tenaz y constante acción psicológica, destinada a mostrar a la ciudadanía la necesidad de sustituir al Presidente –prescindiendo de las formas previstas por la Constitución– para remediar los sufrimientos que padecía el país, sirvieron para alentar en la República una actitud de confusión e indiferencia frente al futuro del Gobierno y de la Constitución y permitieron que muchos oficiales superasen escrúpulos profesionales y activamente comprometidos, algunos, o pasivamente –confundidos, por la actitud de sus superiores y de las autoridades civiles–, o indiferentes, los demás, dejasen de lado el valor fundamental del respeto a la autoridad constituida.

Si el discurso de Ayacucho había sido un anuncio, más directas fueron las palabras que Roberto Arlt ponía –entre 1928 y

²³ La Nación, 21 de febrero de 1928.

1929– en labios del “Mayor”, en “Los Siete Locos”: *“El Ejército –decía el ficticio personaje de Arlt– es un estado superior dentro de una sociedad inferior... Ustedes saben mejor que yo que para ser un diputado hay que haber tenido una carrera de mentiras, comenzando como vago de comité, transando y haciendo vida común con perdularios de todas las calañas...en nuestra cámara de diputados y de senadores hay sujetos acusados de homicidio, bandidos vendidos a empresas extranjeras, individuos de una ignorancia tan crasa, que el parlamentarismo resulta aquí la comedia más grotesca que haya podido envilecer a un país... no exagero cuando digo que la lucha de los partidos políticos en nuestra patria no es nada más que una riña entre comerciantes que quieren vender al país al mejor postor”*²⁴.

3.4. El militarismo

Va a comenzar un extenso ciclo que ocupará más de medio siglo de Historia Argentina, su rasgo esencial, pero no exclusivo es el encumbramiento de los militares como factor de poder por excelencia dentro del sistema político. Desde 1930 hasta 1983 quince generales ocuparán el despacho más importante de la Casa Rosada, uno de ellos, Justo, con una objetable investidura institucional, otro, Perón, consolidaría con el sufragio una carrera política que comenzó a hacerse ostensible con el golpe del 4 de junio de 1943, e interrumpida con el golpe de 1955, cuando Perón, presidente constitucional no presentó la renuncia ante el Congreso, como lo mandaba la Constitución vigente, sino ante una Junta de Generales.

No fue el militarismo una “cuestión de militares”, si hubiera sido así habría carecido de relieve en nuestro sistema político. El

²⁴ Arlt, Roberto, *Los siete locos*, Losada, Buenos Aires, 2001, pág. 127.

factor militar es un componente necesario del militarismo, pero no suficiente para encumbrarlo en el sistema político y, menos aún, por tanto tiempo. El problema, en realidad, es de la sociedad que aceptó dirimir sus conflictos por medios ajenos a los mecanismos democráticos, como las intervenciones militares, ninguna de las cuales habría sido viable, tal como lo demuestran los sucesos posteriores a diciembre de 1983, sin esa aceptación de la sociedad.

En 1971, escribía Carlos Fayt: *“La noción del estamento militar como núcleo, sector o elemento subordinado dentro de la sociedad global y su inserción como factor o elemento subordinado a la dirigencia política, auténtica conquista del constitucionalismo moderno, había envejecido súbitamente y el proceso gubernamental y político se estremecía ante esta nueva realidad impuesta por la vida misma. El sistema constitucional y legal, toda su estructura de poder, sus creencias y valores, considerados logros de la civilización occidental, estaban cuestionados. La subordinación del poder militar al poder civil dejaba de tener la fuerza de un principio inconcuso, en virtud del estrechamiento entre ambos sectores por el aspecto funcional de la defensa nacional y la seguridad colectiva. La crisis social de nuestro tiempo no nos proyectaba hacia una solución científica y técnica desconocida. Nos lanzaba hacia el pasado, resucitando un anacronismo.”*²⁵

4. El primer paso

“Los acontecimientos del 6 de septiembre de 1930 –nos dice Robert Potash– señalaron el fin de una era de la Argentina moderna. Ese fatídico sábado, el movimiento de un reducido número de fuerzas militares argentinas en las calles de Buenos Aires derribó

²⁵ Fayt, Carlos S., *El Político Armado - Dinámica del Proceso Político Argentino*, 2da. ed., Eudeba, Bs. As., 1995, págs. 31/33.

el segundo gobierno de Hipólito Yrigoyen y puso fin al experimento con un gobierno elegido por el pueblo iniciado catorce años antes con su primer ascenso a la presidencia. Pero en ese día de invierno no sólo concluyó un experimento. Terminó también una sucesión ininterrumpida de presidentes constitucionales que había durado casi setenta años; y se desechó la tradición de abstención militar en el campo político que había durado veinticinco años.”²⁶

¿Éramos conscientes de lo que había sucedido?

Parece que no. La sensación que predominaba —salvo, claro está, entre quienes pertenecían al gobierno desplazado y entre quienes habían tomado las riendas en el nuevo gobierno— era que el reemplazo del presidente Yrigoyen y del vicepresidente Martínez —por vías no previstas en la Constitución— era un paso necesario para superar una grave crisis política y retornar lo antes posible al cauce constitucional.

Según afirman Gelli y Cayuso de la lectura de los periódicos de los días que precedieron al golpe aparece con nitidez un doble mensaje: *“explícitamente, se formulan expresiones de fe democrática y de respeto y acatamiento al orden constitucional, pero, implícitamente, se considera como una alternativa la destitución presidencial por algún mecanismo ajeno a la norma básica. Ante los rumores, indicios o trascendidos de golpe de estado no hay reacciones claras contrarias al mismo y a sus consecuencias institucionales... En suma podría decirse que, de la acción de los actores sociales recogida por la crónica periodística y de la propia postura que asume la prensa, no aparece una clara conciencia de lo que significaría, para el orden constitucional, la destitución de las autoridades por medio de un golpe de estado”²⁷.*

²⁶ Potash, Robert, op. cit. pág. 16.

²⁷ Gelli, María Angélica y Cayuso, Susana, *Ruptura de la Legitimidad Constitucional – La Acordada de la Corte Suprema de Justicia de la Nación de 1930*, Instituto de Investigaciones Jurídicas y Sociales “Ambrosio L. Gioja”, Facultad de Derecho y Ciencias sociales U.B.A., Buenos Aires, 1988, págs. 42/3.

Evidentemente la llegada al poder del General Uriburu fue una marcha cívico-militar que, sin mayores sobresaltos, se inició en el Colegio Militar y terminó en la Casa Rosada, con la renuncia del vicepresidente Martínez²⁸.

Tanto esa marcha, como la ceremonia del juramento de las nuevas autoridades, fueron acompañados multitudinariamente, tal como lo muestran los documentos gráficos y filmaciones de la época.

Pero los autores del golpe habían desplegado una actividad sumamente intensa destinada a volcar en su favor el parecer de muchos militares, de la mayor parte de los opositores al gobierno de Yrigoyen y a generar en la opinión pública la convicción de que el paso que se estaba dando era necesario para terminar con el desgobierno y retornar al régimen de la Constitución.

El logro del primer objetivo trajo aparejada la búsqueda de denominadores comunes entre los distintos sectores en los que se dividían los partidarios del golpe, que con todos los riesgos que las simplificaciones, las clasificaciones y los marbetes aparejan, pueden reducirse a los nacionalistas encabezados por Uriburu y los liberales conservadores de Justo.

Si era necesario captar la adhesión (o al menos la pasividad) de indecisos dentro de las Fuerzas Armadas, los autores del golpe debían exteriorizar también una postura de actuar en salvaguarda de la Constitución y manifestar su oposición a ejercer el poder político más tiempo que el que fuere necesario para “normalizar” al país. Para ello asumían el formal compromiso ante sus camaradas de no participar —a riesgo de ser destituidos— en actos políticos y electorales y de “*no presentar ni aceptar el auspicio de su candidatura a la Presidencia de la República*”²⁹.

²⁸ Para una detallada descripción de la desorganización que precedió a la consumación del desalojo de Yrigoyen del poder, véase, Perón, Juan D., *Lo que yo vi de la Preparación y Realización de la Revolución del 6 de Septiembre de 1930 en Tres Revoluciones Militares*, Síntesis, Buenos Aires, 1974.

²⁹ Fayt, Carlos S., *La naturaleza del peronismo*, Viracocha, Bs.As., 1967, pág. 22.

El segundo propósito –atraer a los opositores a Yrigoyen– se iba a cumplir mediante la conformación de un gobierno provisional encabezado por Uriburu –en algún momento se pensó en alguna autoridad civil, aplicando (con discutible analogía) la ley de acefalía del Poder Ejecutivo Nacional– e integrado predominantemente por civiles –aportados, en especial por el Partido Conservador de la Provincia de Buenos Aires–.

El tercer propósito –persuadir a la mayoría silenciosa (que interesaba especialmente por lo silenciosa)– se concretaría mediante una intensa acción psicológica, desplegada por la mayoría de los opositores a Yrigoyen y los medios de prensa escrita de Buenos Aires, que mostrase que: *“La situación por que atraviesa el país impone el deber patriótico de concluir con el gobierno del señor Yrigoyen...las instituciones del Estado han llegado a tal extremo de corrupción, que en breve plazo el país se hallará sumido en la miseria y en bancarota. El parlamento ya no existe: una mayoría regimentada y obediente a las órdenes que se le imparten desde la Casa de Gobierno, ha arrollado con los derechos de las minorías a las que obliga al silencio, apoyada en el número, en insolente inconsciencia de preponderancia. El pueblo mismo contempla ya con indiferencia la descomposición social que se está operando gradualmente al impulso de un sistema con el cual hay que concluir cueste lo que cueste”*. La magia del golpe *“procurará devolver la tranquilidad a la sociedad argentina, hondamente perturbada por la política de odios, favoritismos y exclusiones fomentada tenazmente por el régimen depuesto, de modo que en las próximas luchas electorales predomine el espíritu de concordia y de respeto por las ideas del adversario que son tradicionales a la cultura e hidalguía argentinas”*³⁰.

El hecho de que el golpe de estado se limitase a una marcha cívico-militar acompañada multitudinariamente muestra que los

³⁰ Fayt, Carlos S., *La naturaleza del peronismo*, Viracocha, Bs. As., 1967, pág. 22.

objetivos de sus autores se concretaron con éxito el 6 de septiembre de 1930 y en los días inmediatamente siguientes.

El gobierno provisional, encabezado por Uriburu a quien acompañaban siete civiles (un vicepresidente y seis ministros) y dos militares, prestó juramento el 8 de septiembre de 1930 ante una Plaza de Mayo colmada. El Congreso había sido disuelto y doce provincias fueron intervenidas.

El paso inmediato fue el reconocimiento del Gobierno Provisional por parte de la Corte Suprema de Justicia de la Nación.

El 10 de septiembre de 1930, la Corte Suprema acusó recibo de una comunicación recibida del Gobierno Provisional y dictó una acordada.

4.1. El avance de la desconstitucionalización

El gobierno de facto hizo su aparición con un Bando por el cual:

“Todo individuo que sea sorprendido en infraganti delito contra la seguridad y los bienes de los habitantes, o que atente contra los servicios y la seguridad pública, será pasado por las armas sin forma alguna de proceso”.

Basta cotejar ese texto con los artículos 18, 23, 29, 95 y 100 de la Constitución de 1853 y las reformas de 1860, 1866 y 1898, para percibir el grado del respeto que las nuevas autoridades tenían por algunas normas esenciales de la constitución escrita.

La ley penal previa, el juez natural, el debido proceso, el derecho de defensa, la división de poderes y la unidad de la jurisdicción, consagrados expresamente por la Constitución Nacional eran dejados de lado por un Bando.

*“El bando del general Uriburu –nos dice Sánchez Viamonte– fue aplicado varias veces sin dejarse constancia alguna. Su aplicación fue pública y notoria en la ciudad de Avellaneda (provincia de Buenos Aires) el 8 de octubre de 1931 con el fusilamiento de dos individuos, (uno de ellos menor de edad): Gatti y Gagliardo.”*³¹

Si, como hemos dicho, el Código Penal de 1921 había eliminado la pena de muerte de la legislación penal –aunque subsistía en el Código de Justicia Militar–, nueve años después el Bando la restablecía, rodeándola de severas condiciones de aplicación.

La actuación del Gobierno Provisional no se limitó al dictado y aplicación del referido Bando, además, se aplicaron tormentos en el Departamento de Orden Político de la Policía de la Capital, se persiguieron a los medios de difusión contrarios a las autoridades y a sus responsables, a los jueces que adoptaban medidas contrarias al gobierno y hasta a los abogados, civiles o militares, que defendían a opositores al régimen.

A ello hay que añadir el intento de Uriburu de sustituir al régimen representativo por uno corporativo y la constitución de una fuerza de choque paramilitar –la Legión Cívica– respaldada por el Gobierno.

4.2. La salida del Gobierno Provisional y la restauración de los conservadores

Los conservadores de la Provincia de Buenos Aires fueron los primeros convencidos por su propia retórica. Alentados por la caída electoral que el “personalismo” tuvo en las elecciones de marzo

³¹ Sánchez Viamonte, Carlos, *Ley Marcial y Estado de Sitio en el Derecho Argentino*, Buenos Aires, Perrot, 1957, pág. 90.

de 1930; por la facilidad con la que habían logrado deshacerse del impopular “Peludo”, y desarticular al radicalismo; las manifestaciones de entusiasmo formuladas por los más prestigiosos medios de prensa y por las fuerzas vivas, creyeron que su caudal electoral había crecido considerablemente y que estaban en condiciones de terminar con el mito de la invencibilidad electoral de los radicales.

El 5 de abril de 1931 Honorio Pueyrredón y Mario M. Guido, candidatos de un radicalismo espontáneo, precario y desorganizado, obtienen en las elecciones realizadas para la Gobernación de la Provincia de Buenos Aires 218.000 votos, que superan a los 187.000 de los conservadores, sus inmediatos seguidores. En esa elección los socialistas obtuvieron 47.000 votos.

El pueblo de Buenos Aires le daba un “golpe” al “golpe” del 6 de septiembre.

Las expectativas de Uriburu y de los sectores partidarios de reformar las leyes fundamentales se desvanecieron por completo, se llegó a pensar en la posibilidad de transferir el Gobierno a la Corte Suprema, para que el Alto Tribunal se encargase de “normalizar” el país.

El resultado electoral bonaerense alentó la actividad de conspiradores y revolucionarios –civiles y militares– que buscaban la caída del régimen setembrino. En los años siguientes adquirirían renombre las figuras del General Severo Toranzo, los coroneles Francisco y Roberto Bosch; los tenientes coroneles Gregorio Pomar y Atilio Cattáneo, por sus intentos revolucionarios destinados a restaurar la legitimidad constitucional.

El Gobierno Provisional –ahora consciente de su frustrado carácter provisional– se volvió más represivo. Proscripciones, exilios y deportaciones esperaban a los opositores.

Los partidarios de Justo tratan de encaminar al gobierno hacia “*L’Union Sacréé*” y logran arrancarle al Presidente Uriburu, el 9 de mayo de 1931, el decreto de convocatoria a elecciones

generales, que se realizarían el día 8 de noviembre, para integrar los gobiernos provinciales y el Congreso Nacional. La convocatoria se extendería a la Presidencia y Vicepresidencia de la Nación “*si las fuerzas cívicas llegaran a una concordancia* (palabra que tendría un inmediato éxito) *para la reconstrucción institucional*” (lo agregado entre paréntesis pertenece al autor).

Ese anuncio, unido al resultado electoral favorable en la Provincia de Buenos Aires y el regreso de Alvear de Europa, el 25 de abril de 1931, llenaron de euforia a los radicales que veían la proximidad de su retorno al gobierno.

El 28 de agosto de 1931 el Gobierno Provisional incluyó a la Presidencia y Vicepresidencia de la Nación en la convocatoria electoral.

Un mes después la Convención Nacional de la Unión Cívica Radical eligió la fórmula partidaria, postulando a Alvear como candidato a Presidente y a Adolfo Güemes como Vicepresidente.

El 6 de octubre un decreto del Gobierno Provisional declaró inhabilitados para postularse como candidatos en las elecciones a los dos integrantes del binomio radical. Dos días después anulaba las elecciones bonaerenses del 5 de Abril de 1931.

La respuesta radical es la abstención electoral –en todos los órdenes– en los comicios del 8 de noviembre de 1931.

Agustín P. Justo y Julio A. Roca (h.), propuestos por la Concordancia (Conservadores, Radicales Antipersonalistas y Socialistas Independientes) vencieron a la Alianza Civil (Socialistas y Demócratas Progresistas) que propuso a Lisandro de la Torre y Nicolás Repetto.

La Concordancia, que predominaría –fraude mediante– hasta 1943, también obtuvo la mayoría en las dos cámaras del Congreso Nacional y sus candidatos ganaron diez gobernaciones provinciales.

El 7 de enero de 1932 el gobierno de facto aprueba el resultado electoral. El 20 se reúne el Congreso y, un mes después, Justo asume la presidencia.

Comienza un período con algunos rasgos similares a la “Restauración”, que Francia vivió entre 1814 y 1848.

La proscripción-abstención inicial de los radicales y el fraude electoral impiden hablar de un retorno a la vigencia de la Constitución que regía hasta el 6 de septiembre de 1930, máxime cuando el nuevo gobierno estaba dispuesto –como muchas veces lo mostró– a comportarse con la mayor arbitrariedad con sus adversarios políticos.

Más que la vigencia de la Constitución –sujeta a una condición resolutoria–, la realidad mostraba la vigencia de una Carta Constitucional otorgada, que podía revocarse.

Si Napoleón había dicho de los Borbones de la Restauración que: “*No habían olvidado, ni aprendido nada*”, la expresión podía aplicarse al régimen imperante, que, en materia electoral y de tolerancia política, había retrocedido dos décadas.

Sin embargo, los constitucionalistas franceses ven también dentro de la Restauración a varios intentos tendientes a evitar la anarquía a la que podía llevar el liberalismo radical y el autoritarismo de la reacción conservadora³².

Algo de eso hubo también entre 1932 y 1943. Roberto M. Ortiz –como Quintana a principios del siglo– trató de moralizar al régimen y, no obstante haber sido elegido en forma fraudulenta, restablecer el espíritu y la vigencia efectiva de la Ley Sáenz Peña. Los radicales concurrencistas mostraron su conformidad con esta proposición y contribuyeron –con su participación– a mejorar la legitimidad del régimen.

³² B. Jeanneau, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, Dalloz, 1991, Paris, pág. 144 y ss.

Sin embargo, éste, como el precedente francés, era un híbrido que tendía a agotarse. Las muertes en 1942 de Ortiz, Alvear, y Julio A. Roca (h.) y de Agustín P. Justo, a principios de 1943, privaron al país de sus figuras políticas más relevantes.

Existía una sensación de vacío. Era como si en un juego de barajas, todas las cartas ya estuvieran sobre la mesa. Se hacía necesario barajar nuevamente y distribuir las cartas entre nuevos jugadores. Eso ocurrió la fría y nublada mañana del 4 de junio de 1943.

4.3. La validez de los actos del Gobierno Provisional

La Corte Suprema de Justicia de la Nación reconoció la validez de los “decretos de naturaleza legislativa” (posteriormente llamados decretos leyes) dictados por el Gobierno Provisional.

La atribución de facultades legislativas al Ejecutivo Provisional se hacía con carácter excepcional, como consecuencia de la necesidad derivada de la ausencia del Congreso y la vigencia de las normas dictadas en tales condiciones se mantenía hasta la conclusión del Gobierno Provisional.

Esta doctrina de la Corte fue fijada inicialmente en el caso “*Administración de Impuestos c/Malmonge Nebreda, Martiniano*” (Fallos 169:309), ratificada y complementada en Fallos. 173:311; 177:237; 178:377; 179:408; 180:384 y 474; 183:19 y 151; 184:542 y 574; 185.36; 186:521 y 195:559).

De acuerdo con este criterio judicial, una vez constituido el Congreso en 1932 dictó algunas leyes –la mayoría de ellas de carácter tributario– “ratificando” decretos del gobierno provisional. (V. las leyes 11.581; 11.582; 11.584 –presupuesto para el año 1932–; 11.586 y 11.587).

En cuanto a la numeración de las leyes –interrumpida por el facto–, cabe recordar que la última ley publicada durante la segunda presidencia de Yrigoyen fue la ley 11.577, que prorrogó para 1930 el presupuesto de 1929. Dicha ley fue publicada en el Boletín Oficial del 20 de febrero de 1930. Las leyes 11.578 y 11.579, dictadas por el Congreso en 1930, que concedían subvenciones a poblaciones de La Pampa y de Mendoza, afectadas por fenómenos naturales, no fueron publicadas en el Boletín Oficial.

A diferencia de lo sucedido setenta años atrás, el Congreso al reabrir sus sesiones en 1932, continuó con la numeración interrumpida el 6 de septiembre de 1930 y la primera ley que aprobó fue la ley 11.580 –"Empréstito Patriótico de 1932–, publicada en el Boletín Oficial el 17 de mayo de 1932.

Finalmente, en el caso "Avellaneda Huergo" (Fallos 172:344) la Corte admitió que el Gobierno Provisional contaba con facultades para remover de sus cargos a los jueces.

4.4. Síntesis de la nueva normatividad

En un artículo publicado en Jurisprudencia Argentina, pocos días después del golpe del 6 de septiembre y comentando el contenido de la acordada de la Corte Suprema del 10 de septiembre de 1930, escribía Daniel Antokoletz: *"La revolución del 6 de setiembre de 1930 fue, sin duda, un modelo en su género y, como tal, será juzgada en el porvenir. Pero la tesis de la Corte es la proclamación del derecho a la revolución. Es una aplicación práctica de la 'teoría de los hechos consumados' arriba expuesta, según la cual toda revolución es legítima si triunfa e ilegítima si fracasa. Es la afirmación de que la fuerza prima sobre las instituciones... La santidad de la constitución desaparece ante una revolución triunfante. En lo sucesivo, podrá definirse la constitución como un*

*conjunto de normas jurídicas que rigen mientras no sobrevenga una revolución, y la Nación es una sociedad organizada tan defectuosamente, como la comunidad internacional en que el derecho pasa al segundo plano en cuanto estalla una guerra.”*³³

En otras palabras, la vigencia de la Constitución quedaba sujeta a la condición resolutoria de que un acontecimiento análogo al producido el 6 de septiembre de 1930, no ocurriera nuevamente.

Si este hecho condicionante acaecía, la constitución formal dejaba de regir, o, puede concederse, regía parcialmente ¿Qué era lo no vigente?

Desde el punto de vista de la experiencia resultante del Gobierno provisional que se extendió del 6 de septiembre de 1930 hasta el 20 de febrero de 1932, las normas de la Constitución que dejaron de aplicarse fueron: los artículos 1º; 5º; 6º; 17 (en cuanto hubo impuestos no creados por el Congreso); 18; 19; 22, 23; 28; 29; toda la Sección Primera del Título Primero de la Segunda Parte –artículos 36 a 73– (de estas normas corresponde destacar especialmente a las relativas a la destitución del Presidente y Vicepresidente de la Nación de los artículos 45; 51 y 52), los artículos 74; 75; 77 y 78; el Capítulo Segundo de la Sección Segunda de la Segunda Parte (arts. 81 a 85); el artículo 86, incs. 4º; 15; 16; 17 y 19; los artículos 90; 92; 95; 96; 104 y 105.

Ninguna sanción jurídica se aplicó a los responsables de estos actos.

La magnitud –cuantitativa y cualitativa– de las normas de la constitución escrita que dejaban de regir en el supuesto de un gobierno de facto muestra que si tal situación tiende a acrecentarse abarcando nuevas situaciones, dejando de lado más normas y prolongándose en el tiempo, lejos de hablar de un desplazamiento parcial de normas, que “flexibiliza” en los hechos a una constitu-

³³ Antokoletz. Daniel, *Gobiernos legales y gobiernos arbitrarios*, J:A. t. 34, pág. 8

ción rígida, correspondería hacer referencia, lisa y llanamente, a una desconstitucionalización.

En relación con el orden político, curiosamente, los conservadores, beneficiarios inmediatos del cambio operado el 6 de septiembre de 1930, terminaron por ser los perjudicados. Desde entonces, en el orden nacional, dejaron de ser una alternativa creíble para gobernar como una fuerza política orgánica en el marco del sistema democrático. Esto no significa que desde entonces no haya habido tendencias conservadoras que hayan predominado en la sociedad (más de una vez hubo conservadores disfrazados de radicales o peronistas, otras veces, actuaron en forma más ostensible, como lo hicieron durante los gobiernos militares), sino que después de 1930 no tuvieron más posibilidades de conquistar el poder como una fuerza orgánica respaldada por la mayoría de los votos.

Para la democracia y la república esa pérdida significó el no poder contar, como posibilidad de gobierno, con un actor político orgánico cuya ideología pusiera el acento en la vigencia del principio de autoridad sujeto a la Constitución, a las leyes, a equilibrios y controles. Que también destacara la importancia de la responsabilidad individual y que gobernase con un sentido nacional más efectivo que declamado.

4.5. El nuevo paso de la desconstitucionalización

4.5.1. La ejemplaridad del golpe de 1930

El cuatro de junio de 1943 un movimiento armado desplazó de su cargo al presidente Ramón S. Castillo.

“La sustitución del gobierno civil por el gobierno militar en junio de 1943 –nos dice Robert Potash– se realizó en condicio-

nes muy distintas de las que prevalecían cuando estalló el primer movimiento trece años antes. Faltaba la atmósfera de excitación pública que había precedido al golpe de Uriburu, una atmósfera fomentada deliberadamente por los opositores de Yrigoyen. En cambio el alzamiento de junio fue una sorpresa para el público en general, y aun para los políticos que conocían el descontento que prevalecía en el cuerpo de oficiales”³⁴.

Los generales Rawson, Ramírez –Ministro de Guerra de Castillo– y Farrell estuvieron entre los pocos oficiales de ese rango que encabezaron el movimiento militar, cuyo núcleo estaba formado mayoritariamente por coroneles y tenientes coroneles.

Rawson –en forma precipitada e inconsulta– formó un gabinete inaceptable para quienes habían dado el golpe contra Castillo. Sin darle tiempo a jurar como Presidente, fue reemplazado por el General Ramírez que asumió la Presidencia del Poder Ejecutivo Provisional de la Nación, el 7 de junio de 1943.

Ese mismo día, la Corte Suprema de Justicia de la Nación emitió una acordada reconociendo al nuevo gobierno de facto.

Los secretarios del Tribunal –Ramón Méndez y Esteban Imaz– no tuvieron tanto trabajo como el que tuvo la Corte Suprema cuando dictó la acordada del 10 de septiembre de 1930, porque, en este caso, el acto se limitaba a transcribir varios párrafos del citado precedente, que acertadamente se consideraba referido a “una situación análoga”, desde el punto de vista jurídico, a la que se vivía en junio de 1943.

El Alto Tribunal certificaba de esa forma la ejemplaridad del hecho precedente. Para hacerlo contaba con la experiencia de Roberto Repetto y Antonio Sagarna, que también habían firmado la acordada de 1930. A sus firmas se añadieron las de los demás integrantes de la Corte, Luis Linares, Benito Nazar Anchorena y

³⁴ Potash, Robert, op. cit., pág. 289.

Francisco Ramos Mejía, acompañados, todos ellos, por el Procurador General de la Nación, Juan Álvarez.

Como su predecesor de 1930 el gobierno de facto hizo su entrada acompañado por un decreto –que lleva fecha de cuatro de junio– por el cual el General Rawson –sin llegar a jurar– establecía la ley marcial.

A esta norma se unía –igual que como había acontecido con el golpe de septiembre de 1930– el estado de sitio que el Presidente Castillo había decretado en diciembre de 1941³⁵.

La diferencia estuvo dada por el hecho de que la ley marcial fue dejada sin efecto por el General Ramírez, el 8 de junio de 1943. Curiosamente, el texto de ambos decretos –el que implantaba la ley marcial y el que la dejaba sin efecto– fueron publicados en el mismo Boletín Oficial del 11 de junio de 1943.

Siguiendo la línea fijada por Uriburu trece años atrás, las provincias fueron intervenidas mediante sucesivos decretos del gobierno de facto.

En un principio y ante la caída de un gobierno cuya legitimidad era discutible, el movimiento armado que destituyó a Castillo despertó expectativas en cuanto a una pronta recuperación institucional de la República. No habría de pasar mucho tiempo para que esas esperanzas se desvanecieran. Así lo pondrán en evidencia tres medidas adoptadas antes de que concluyera el año 1943.

La primera de ellas fue dispuesta dos semanas después del golpe, cuando por el decreto 773 se dispuso la prohibición la utilización de la palabra “*provisional*”, al referirse a las autoridades del Gobierno de la Nación. La siguiente fue el decreto 778 que “*suspendió*” las elecciones de Presidente y Vicepresidente de la Nación, previstas para el 5 de septiembre de 1943. Finalmente, el decreto 18.409 que disolvió a los partidos políticos, disponiéndose

³⁵ Fue declarado por decreto 108.908, publicado el 26 de diciembre de 1941.

el allanamiento de sus locales y el secuestro de su documentación.

En los considerandos de la medida el Poder Ejecutivo, sin hacer distinciones, expresaba:

“Que las organizaciones partidarias no respondían ni responden en el presente a la realidad de la vida política de la Nación, ni son representativas de la auténtica opinión nacional, por haber desnaturalizado su función específica, contrariando elementales normas de ética, usando del fraude, del soborno y de la venalidad como armas de lucha y haciendo de los beneficios particulares sus fines, con olvido total de los legítimos intereses de la Patria”.

La faz represiva del régimen se hacía manifiesta también mediante actos como la sujeción de la prensa periódica a la Subsecretaría de Informaciones y Prensa de la Secretaría de la Presidencia de la Nación, órgano que estaba facultado para retirar de la circulación a toda publicación:

- “a) Contraria al interés general de la Nación o que perturbe el orden público,*
- b) Que atente contra la moral cristiana o las buenas costumbres;*
- c) Que perturbe las buenas relaciones que mantiene la Nación con los países amigos;*
- d) Que contenga afirmaciones injuriosas contra los funcionarios públicos, instituciones privadas y los particulares en general;*
- e) Que rebaje el nivel cultural o moral del pueblo;*
- f) Dé noticias total o parcialmente falsas o en forma que puedan inducir a engaño a la población, en perjuicio del interés general o de los particulares;”*

Al amparo de esta norma fueron frecuentes las clausuras temporarias de algunos diarios como en el caso de “La Prensa”

y “La Razón”, o definitivas como en el caso del periódico “La Hora”, órgano del Partido Comunista, cuyas actividades, cabe agregar, fueron prohibidas el 28 de junio de 1943, por resolución del Ministerio del Interior.

Entre las medidas de carácter represivo también cabe incluir a las cesantías de varios docentes universitarios –Bernardo Hous-say, entre ellos– y la expulsión de alumnos que hacían manifiesta su oposición al régimen. Además, por el decreto 13.497, del 6 de noviembre de 1943, se declaró “*disuelta la Federación Universitaria Argentina, sus filiales y los centros a la misma adheridos*”.

Tal como ocurrió en septiembre de 1930, después del golpe del 4 de junio de 1943 fueron exonerados varios jueces, fiscales y funcionarios del Poder Judicial de la Nación.

4.5.2. *Un gobierno aislado*

Durante todo el año 1944 y la mayor parte de 1945 el gobierno de facto fue quedando cada vez más aislado. La política exterior fue sumamente compleja. Desde el comienzo de la Segunda Guerra Mundial en 1939 –una “guerra europea”, hasta fines de 1941– el Gobierno había proclamado la neutralidad. La entrada de los Estados Unidos de América en la guerra aumentó las presiones –internas y externas– que pretendían que el gobierno modificase su postura. Primero se pasó a considerar a los Estados Unidos como “no beligerante”, durante la Presidencia de Castillo. A fines de enero de 1944, el general Ramírez rompió las relaciones diplomáticas con los países del Eje. Un mes después dejaba el Gobierno en manos del General Farrell. A medida de que la derrota del Eje parecía más próxima más intensas fueron las presiones sobre el gobierno que en marzo de 1945 –un mes antes del fusilamiento de Mussolini y del suicidio de Hitler– le declaró la guerra al Eje.

Paralelamente se buscaba una salida política que permitiera restaurar las instituciones constitucionales, hasta se llegó a hablar seriamente de pasar el Gobierno a la Corte Suprema, para que el Alto Tribunal condujese el proceso de transición hacia un régimen constitucional.

Es así que, hasta mediados de 1945, el gobierno de facto parecía condenado a retirarse, entregando el poder a sus opositores, envalentonados tras el fin de la Segunda Guerra Mundial.

Para apaciguarlos Farrell debió levantar el estado de sitio, que permitió el regreso de varios dirigentes exiliados y la liberación de presos políticos detenidos, también aprobó el decreto de organización de los partidos políticos y, finalmente, anunció la realización de elecciones de autoridades nacionales, en las que se garantizaba la prescindencia del gobierno.

Fue así que el presidente, en el discurso que pronunció en la cena de camaradería de las Fuerzas Armadas, el 6 de julio de 1945, expresó: *“He de hacer todo cuanto esté a mi alcance para garantizar elecciones completamente libres y que ocupe la primera magistratura el que el pueblo elija. Repito: el que el pueblo elija”*.

4.5.3. Perón

De todos los militares que intervinieron para derrocar al gobierno de Castillo, el Coronel Perón fue quien actuó con mayor dinamismo, sagacidad y eficacia.

Colaborador de Farrell en el Ministerio de Guerra durante la presidencia de Ramírez, utilizaría la Secretaría de Trabajo y Previsión, creada a su medida por el decreto 15.074 del 27 de noviembre de 1943, como la plataforma desde la cual se pondría en práctica la política más innovadora, efectiva y perdurable del gobierno de facto.

Su ascendiente en el gobierno y en el Ejército llevaría a Perón a desempeñar simultáneamente, la Vicepresidencia de la República, el Ministerio de Guerra, la Secretaría de Trabajo y Previsión y la Presidencia del Consejo Nacional de Postguerra, entre julio de 1944 y octubre de 1945.

Nadie –salvo, quizás, por motivos de inmediata contundencia, el jefe de la Guarnición de Campo de Mayo– tenía tanto poder en el gobierno como él.

Si es cierto que la llegada y la actuación sin precedentes del embajador norteamericano Spruille Braden, sirvió para organizar a la oposición de los partidos tradicionales y de las fuerzas vivas –que se mostrarían desafiantes en la “Marcha de la Constitución y la Libertad” del 19 de septiembre de 1945–, mucho más lo es que también fue muy útil para situar junto a Perón a todos aquellos que, desde una perspectiva nacional, buscaban algo nuevo.

El desenlace del duelo entre Perón –que contaba con el auxilio de los medios del gobierno y empezaba a recibir los frutos de la intensa política social desplegada desde la Secretaría de Trabajo y Previsión– y los opositores –cuyo triunfo final creían seguro– comenzó a definirse a favor del primero el 17 de octubre de 1945.

La campaña que precedió a las elecciones del 24 de febrero de 1946, posiblemente haya sido una de las más intensas y comprometidas de la historia electoral argentina.

No lo fue por los temas que debieron debatirse, si la política fuera una actividad más racional. *“Se perdió una gran oportunidad –nos dice Félix Luna– de debatir una prospectiva del país cuya formulación estaba favorecida por las especiales condiciones nacionales e internacionales de ese momento histórico. En plena posguerra, contando con grandes reservas de oro y divisas acumuladas a su favor, asegurada por varios años la colocación de excedentes agropecuarios en la hambreada Europa, montadas*

las bases de una industria liviana cuyas improvisaciones debían corregirse y cuyas realizaciones debían asegurarse con una infraestructura conveniente, la Argentina vivía un instante excepcional y requería con urgencia una seria introspección, un análisis riguroso, un programa de vida para una década, por lo menos.

En un par de años más vencerían los privilegios acordados a las empresas ferroviarias por la ley Mitre: ¿qué hacer con los ferrocarriles? La inmigración rural había diseminado sus confusos campamentos en torno a las grandes ciudades del litoral: ¿cómo integrar esas masas a la vida urbana de una manera racional y permanente? La guerra había demostrado la vulnerabilidad de un país como el nuestro, carente de una flota mercante, imposibilitado de autoabastecerse de combustibles, dependiente de las importaciones de acero, celulosa, repuestos industriales: ¿cómo cubrir en el futuro estas carencias? ¿Podía ponerse en tela de juicio al país anterior? ¿Había caducado la prospectiva formulada por la generación del 80? Si era así, como parecía, si un nuevo contexto internacional y novedosas condiciones internas instaban a fundar un país diferente, ¿qué tipo de país debía ser?”³⁶

Ninguna de esas preguntas fue planteada por los que intervinieron en aquella campaña decisiva. Comenzaba un período —dramático— de tres décadas en el cual los problemas fundamentales de la República Argentina —más o menos complejos—, se disimulaban o se perdían detrás de una cuestión previa, ante la cual nadie podía ser indiferente: ***ser peronista, o antiperonista.***

El 24 de febrero de 1946 se volvió a aplicar la Ley Sáenz Peña, como no sucedía desde 1930. Una elección limpia cerraba una campaña que no lo había sido tanto.

Tres millones y medio de varones, mayores de dieciocho años, elegían 376 electores para Presidente y Vicepresidente de la Nación, catorce gobernadores, 158 diputados y cerca de 700

³⁶ Luna, Félix, *El 45*, Sudamericana, 1982, Buenos Aires, págs. 440 y 441.

legisladores provinciales que, elegirían –con los electores de la Capital– a los treinta senadores nacionales.

Fue la elección más amplia hasta entonces realizada en la República Argentina.

El lento y oscilante escrutinio concluyó el 8 de abril de 1946. El resultado, incuestionable e incuestionado, los electores de Perón - Quijano obtuvieron 1.487.886 votos (52,4%) y 1.207.080 (42,5%) los de la Unión Democrática, que proponían a José Tamborini y Enrique Mosca.

Los ganadores obtuvieron 304 electores, que el 6 de abril de 1946 ratificaron la decisión popular.

A su vez Perón contaba con 111 seguidores en la Cámara de Diputados de la Nación (sobre un total de 158), la totalidad del Senado y todas las gobernaciones, salvo la de Corrientes –la tierra de Quijano–, que finalmente, sería intervenida en 1947.

El hombre que capitalizó los frutos de la Revolución de 1943, había sido elegido para gobernar –a partir del 4 de junio de 1946– dentro del marco de la Constitución de 1853-60, con las reformas de 1866 y 1898.

Una nueva etapa constitucional se iniciaba.

4.5.4. La validez de las normas del gobierno de facto

En el caso “*Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires c/ Mayer, Carlos*”, donde se cuestionaba la validez de una norma dictada por el gobierno de facto que modificaba a la ley de expropiaciones N° 189, la Corte Suprema de Justicia de la Nación, ratificó la jurisprudencia que ya había establecido, en cuanto a que los actos de gobierno de facto que revestían naturaleza legislativa dejaban de tener vigencia una vez que comenzaban a actuar las autoridades previstas por la Constitución.

Del fallo citado interesa destacar dos disidencias, la del Presidente del Tribunal Roberto Repetto, que declaró la invalidez de la norma de facto, aduciendo la falta de competencia del gobierno para regular materias ajenas a los fines revolucionarios y la del Doctor Tomás D. Casares –nombrado en el Alto Tribunal el 27 de septiembre de 1944– que sostuvo que las normas de naturaleza legislativa dictadas por un gobierno de facto, mantenían su vigencia en tanto no fueran derogadas o modificadas por otras leyes.

Como afirma Bidegain: *“Al asumir el gobierno constitucional de 1946 la doctrina judicial era la siguiente:*

- *el ejercicio de facultades legislativas por estos gobiernos sólo puede aceptarse excepcionalmente y con limitaciones, cuando media una razón de necesidad vinculada al cumplimiento de los fines de la revolución;*
- *el juicio del gobierno sobre la necesidad de legislar está sujeto a control judicial;*
- *la vigencia de los decretos-leyes cesa con el gobierno que los dictó, sin perjuicio de su confirmación por ley del Congreso. El Congreso reunido en 1946 acató estos criterios dictando leyes de ratificación de la ley de facto anterior”*³⁷.

Conforme con dicha doctrina el gobierno de facto *in extremis* dispuso, mediante el decreto 10.981, del 16 de abril de 1946, que los ministerios recopilasen los actos que debían ser considerados por el Congreso.

Cuando comenzó su actuación el Poder Legislativo *de jure*, dictó leyes por medio de las cuales fueron aprobados decretos en forma individual o colectiva.

³⁷ Bidegain, Carlos M., *Curso de derecho constitucional*, II, Abeledo Perrot, 1995, Buenos Aires, pág. 242.

Como ejemplo del primer supuesto puede citarse a la ley 12.833, que ratificó al decreto 956/46, que regulaba a los Tribunales de Policía Administrativa y Procedimiento.

Ejemplos de lo segundo fueron las leyes 12.911; 12.912; 12.913 y 12.921 que ratificaron a todas las normas dictadas durante el gobierno de facto en las áreas de la Secretaría de Aeronáutica, de la Secretaría de Salud Pública, del Ministerio de Guerra y de la Secretaría de Trabajo y Previsión, respectivamente.

Siguiendo la práctica iniciada en 1932, las leyes que comenzaron a dictarse en 1946, continuaron la numeración que había quedado interrumpida con el golpe del 4 de junio de 1943.

En efecto, la última ley que fue promulgada en la Presidencia de Ramón S. Castillo fue la ley 12.827, publicada el 20 de noviembre de 1942 en el Boletín Oficial. La ley 12.828, del 31 de julio de 1946 fue la primera ley sancionada durante la Presidencia de Perón.

Varias conclusiones pueden extraerse al finalizar el ciclo de facto de 1943-1946.

En primer lugar, puede reiterarse aquí lo que ya se afirmó respecto de la nueva normatividad que había comenzado a generarse tras el golpe de 1930. Tal reiteración permite afirmar que dicha normatividad había adquirido ejemplaridad.

Durante el gobierno de facto normas esenciales y capítulos enteros de la Constitución de 1853, reformada en 1860, 1866 y 1898, dejaron de aplicarse.

La ley marcial prácticamente no llegó a regir y en este sentido el gobierno de 1943-1946, fue menos represivo que el gobierno de facto que lo precedió.

Sin embargo, el gobierno mostró una fuerte vocación por el control social. Ya hemos mencionado a la disolución de los partidos políticos, a ella hay que agregar la intervención de la Federa-

ción Universitaria Argentina y la intervención y disolución de la Unión Industrial Argentina.

A esas medidas cabe añadir la intensa presión que recaían sobre los medios de comunicación, que a veces no se limitaba a la política agonal.

Así, por ejemplo, la preocupación por evitar que se rebaje el nivel cultural o moral del pueblo se hizo manifiesta en normas como el *“Manual de Instrucciones para Estaciones de Radiodifusión”*, que, aprobado por el decreto 13.474/46, exigía que las canciones que se difundían en las emisiones radiales no incluyan *“las licencias de lenguaje, los modismos y jergas que privan en los bajos fondos, los remedos o imitaciones de idiomas extranjeros, los dichos groseros, las expresiones de mal gusto o de sentido equívoco o dudoso, etc.”*.

Normas de esta naturaleza llevaron a la purificación de las letras de algunos tangos como *“El Ciruja”* y *“Quevachaché”*, que se convirtieron en *“El Recolector”* y *“Qué hemos de hacerle”*, respectivamente.

También estimularon a los opositores para ridiculizar al gobierno.

Mucho más trascendente fue la gestión del gobierno de facto –como consecuencia de la actuación de Perón en la Secretaría de Trabajo y Previsión Social– cuando extendió considerablemente la aplicación de las normas destinadas a regular la actividad de los trabajadores activos y pasivos y a los sectores de la sociedad más desprotegidos, tomando como punto de partida a su dignidad.

El gobierno también dio una amplia participación en la elaboración de dichas normas y en el control de su aplicación a los gremios y estableció mecanismos institucionales destinados a garantizar los derechos sociales.

Transferido el gobierno a las autoridades elegidas democráticamente, la vigencia de la Constitución –tal como sucedió en el

precedente de 1930– quedaba sujeta a la condición resolutoria de que no se produjese un nuevo golpe de estado exitoso.

Esta posibilidad en 1946 –a diferencia de lo ocurrido en 1932– parecía lejana. La figura más importante del gobierno de facto precedente, asumía la Presidencia de la Nación, había añadido a los factores de poder que lo habían llevado al gobierno, la investidura democrática, que resultaba de elecciones realizadas con limpieza, dentro del marco de la ley Sáenz Peña. Lo mismo ocurría con las demás autoridades políticas del país.

Si el gobierno y la oposición sujetaban su actuación a las normas constitucionales podía augurarse una larga vigencia del régimen constitucional.

Si eso no ocurría, crecería la desconstitucionalización al ponerse de manifiesto que se trata de un proceso que no se limita a los gobiernos de facto, sino que también ella puede tener cabida en gobiernos respaldados por la voluntad popular.

4.5.5. *La asunción de Perón*

El 4 de junio de 1946 el general de brigada –recientemente ascendido– Juan Domingo Perón, juró ante la Asamblea Legislativa “*observar y hacer observar fielmente la Constitución de la Nación Argentina*”, según la fórmula del artículo 80 de la Ley Fundamental.

La primacía que Perón había alcanzado en el gobierno de facto, indiscutible desde el 17 de octubre de 1945, ratificada popularmente el 24 de febrero de 1946, debía encauzarse –a partir de este compromiso público y formal– dentro del régimen constitucional, por los próximos seis años, tal como lo establecía el artículo 77 de la Constitución Nacional.

Seguidamente, en su mensaje inaugural, el nuevo presidente anunciaba la conclusión del período de facto: “...*el proceso revo-*

lucionario abierto el 4 de junio de 1943 se cierra el 4 de junio de 1946, y, una vez incorporada la savia vivificante del pueblo, las armas de nuestro ejército vuelven a los cuarteles...”

Perón dirigió unas palabras conciliadoras a los opositores, anunció que para él había terminado el momento de la lucha y agregó: *“Al ocupar la primera magistratura de la República, quedan borradas las injusticias de que he sido objeto y los agravios que se me hayan podido inferir...De mi voluntad, de mi mente y de mi corazón, han desaparecido las pasiones combativas...Por ello, creo tener derecho a recabar de todos juzguen mis actos y los de mi gobierno con igual imparcialidad”*.

En el pasaje más recordado del discurso inaugural Perón dijo: *“Quienes quieran oír que oigan: Quienes quieran seguir, que sigan. Mi empresa es alta y clara mi divisa; mi causa es la causa del pueblo; ¡mi guía es la bandera de la patria!”*

Perón, que había mencionado a la bandera, al pueblo y a la patria, inmediatamente añadió: *“No creo que sea necesario hacer definiciones de orden estrictamente político. Ante todo está mi respeto a la Constitución, por cuyo restablecimiento empené mi honor y mi palabra el día que ocupé la cartera de Guerra y luego al hacerme cargo de la vicepresidencia”*. Fiel a su estilo, Perón ironizó: *“No creo que haya incurrido en perjurio”*.

Los diputados opositores, mostraron su escepticismo al no concurrir, sin aviso, a la Asamblea Legislativa. Intuían –quizás con bastantes fundamentos– que Perón, recientemente ascendido a general de brigada, al margen de lo dispuesto por los reglamentos del Ejército, era un hombre que *“no se sentía limitado por las normas que rigen en una democracia común”*³⁸.

“Pareja a la honradez ha de marchar la ecuanimidad en el gobernante, reflejada en su amor a la justicia. En lo que a mí

³⁸ Luna, Félix., *El 45*, cit. pág. 383.

hace, pongo el espíritu de justicia por encima del Poder Judicial, que es requisito indispensable de la prosperidad de las naciones; pero, entiendo que la justicia, además de independiente, ha de ser eficaz, y que no puede ser eficaz si sus ideas y sus conceptos no marchan a compás del sentimiento público", más adelante Perón agregaba: *"La justicia, en sus doctrinas, ha de ser dinámica y no estática. De otro modo se frustran respetables anhelos populares y se entorpece el desenvolvimiento social con grave perjuicio para las clases obreras. Estas, que son naturalmente las menos conservadoras en el sentido usual de la palabra, al ver cómo se les cierran los caminos del derecho, no tienen más recurso que poner su fe en los procedimientos de violencia."*³⁹ (el subrayado pertenece al autor). Con ello anticipaba el próximo paso que encaminaría a su gobierno por el rumbo de la desconstitucionalización.

4.5.6. El juicio político a la Corte

El 17 de julio de 1946 tenía entrada en la Cámara de Diputados un pedido de juicio político dirigido contra tres jueces de la Corte Suprema, el Procurador General de la Nación y el ex juez Repetto. El pedido fue presentado por el diputado oficialista Rodolfo Decker.

Si los gobiernos de facto de 1930 y 1943 se habían retirado una vez que la Constitución Nacional volvía a aplicarse, sin que sus integrantes padeciesen alguna sanción jurídica, no ocurrió lo mismo con algunos jueces de la Corte, a los que se imputó como falta gravísima el hecho de que *"ese alto cuerpo, por dos veces en el transcurso de menos de 15 años, no sólo no ha sabido defender la Constitución, sino que se ha arrogado la facultad que ni la propia Constitución ni ley ninguna le concede, ni le podía conceder, de legitimar gobiernos de facto que la constitución ni admite ni prevé"*.

³⁹ Diario de Sesiones del Senado de la Nación, Asamblea Legislativa del 4-6-46, pág. 49.

La lectura de ese cargo ya resulta suficiente para apreciar la consistencia del pedido.

Haciendo referencia a los cargos que se imputaron a los jueces Roberto Repetto, Antonio Sagarna, Benito Nazar Anchorena, Francisco Ramos Mejía y a Juan Álvarez, Procurador General de la Nación, con su habitual contundencia Julio Oyhanarte –que tanto en su juventud y como en su madurez integró el Alto Tribunal– afirmó: “*Desde cierto punto de vista más que una acusación parecían constituir un elogio. Si esto que decía Decker era todo lo que podía aducirse contra una jurisprudencia de dieciséis años, no había duda que esa jurisprudencia debía haber sido realmente impecable*”⁴⁰.

En una larga sesión, la cámara baja, el 18 de septiembre de 1946, por 104 votos a favor y 47 en contra, hacía lugar al pedido que entonces regulaba el artículo 45 de la Constitución Nacional.

Los acusados debían comparecer ante el Senado de la Nación que, según disponían los artículos 51 y 52 de la Constitución, tenía a su cargo la tarea de enjuiciarlos y si fuere procedente, destituirlos de sus cargos.

El año legislativo concluyó el treinta de abril de 1947, cuando los 28 senadores votaron la destitución de los jueces y el Procurador General.

La desconstitucionalización había terminado con la Corte Suprema de Justicia de la Nación. Su último fallo lo dictó el 28 de abril de 1947, en los autos “*Francisco Borgas Corvalán y otro c/ Marcos Resnik*”⁴¹.

Por un tiempo, el ministro Casares, con los dos vocales más antiguos de la Cámara Federal de Apelaciones de la Capital, resolverían los asuntos más urgentes.

⁴⁰ Oyhanarte, Julio, op. cit. pág. 108.

⁴¹ Fallos 207:344.

4.5.7. “La Corte de...”

Después del juicio político, salvo en algunos casos, comenzó a identificarse a la Corte con los ocupantes del Poder Ejecutivo Nacional.

Así como en los Estados Unidos se habla de la “*Corte de Marshall*”, la “*Corte de Taney*”, la “*Corte de Warren*” o la “*Corte de Rehnquist*”, en la Argentina se hablaba –hasta el juicio político de 1947– de la “*Corte de Bermejo*”, o la “*Corte de Repetto*”, desde entonces y salvo pocas excepciones comenzó a hablarse de la “*Corte de Perón*”, la “*Corte de La Libertadora*”; la “*Corte de Frondizi*”, la “*Corte de Onganía*” o la “*Corte del Proceso*”.

Basta conocer la obra jurídica de Tomás D. Casares, Alfredo Orgaz, Benjamín Villegas Basavilbaso, Julio Oyhanarte, Carlos J. Zavala Rodríguez, Esteban Imaz, Luis M. Boffi Boggero, José F. Bidau, Marco Aurelio Risolía, Luis Cabral, Guillermo Borda, Ricardo Colombres, Margarita Argúas, Miguel A. Bercaitz, Ricardo Levene (h.), Héctor Masnatta, Manuel Aráuz Castex, Pablo Rame-lla, Federico Videla Escalada, Elías Guastavino, y Pedro J. Frías –entre muchos otros– para comprender la injusticia del apelativo “*la Corte de...*”, unido al apellido del titular del Poder Ejecutivo Nacional, cuando se aplica en forma indistinta para referirse a quienes –desde distintos ángulos– contribuyeron y contribuyen, junto a otros grandes juristas, a elaborar la más importante producción jurídica argentina, en la segunda mitad del Siglo XX.

Sin embargo, la aplicación de esa denominación, para referirse a las distintas integraciones del Tribunal, es un rasgo elocuente del proceso de desconstitucionalización que el país vivió, en el cual, y salvo pocas excepciones, la Corte Suprema –como si fuera un ministerio– se modificaba, cuando cambiaba el Poder Ejecutivo Nacional⁴².

⁴² La asunción de las autoridades elegidas en octubre de 1999, no estuvo acompañada por ninguna modificación en la composición de la Corte Suprema. Esta elogiada postura republicana registra como antecedente más próximo a la presidencia de Illia.

La “Corte de Perón” –integrada desde el 1° de agosto de 1947, por los Dres. Rodolfo Valenzuela, Luis Longhi, Felipe S. Pérez, Justo Álvarez Rodríguez, que se unieron al Dr. Tomás Ca-sares– dictó su primera sentencia el 6 de agosto de 1947, al decidir el caso “*Juan Hofer v. Adolfo Has*”⁴³.

4.5.8. La reforma constitucional de 1949

Otro de los pasos dados por el peronismo para acentuar la desconstitucionalización fue la reforma constitucional de 1949.

4.5.8.1. La iniciativa de Perón

En el mensaje de apertura del período ordinario de sesiones que Perón dirigió al Congreso de la Nación el 1° de mayo de 1948, –entusiasmado por los buenos resultados que el peronismo tuvo en las elecciones de diputados nacionales del 5 de marzo de 1948 (57%)– el Jefe del Estado hizo manifiesta su intención de propiciar la reforma de la Constitución Nacional.

“La reforma de la Constitución Nacional –dijo Perón– es una necesidad impuesta por la época y las conveniencias de una mayor perfectibilidad orgánico-institucional”.

El 2 de junio de 2000, la Corte implícitamente “respaldó” una decisión de política económica, adoptada por el Presidente De la Rúa, cuya viabilidad jurídica era puesta en cuestión. Al día siguiente, Bartolomé de Vedia escribió: “*De la Rúa ...prefirió respetar a rajatabla la integración de la Corte tal como había quedado conformada en el turno constitucional anterior. El Presidente siguió el camino que marca la mejor tradición republicana. Pero se hizo evidente desde el principio que al adoptar ese loable criterio se jugaba una carta riesgosa. Ayer, seguramente, De la Rúa respiró aliviado al advertir que la jugada no le había salido mal...Ayer la Argentina comprobó que hoy los poderes del Estado son capaces de coordinar sus movimientos sin abandonar sus respectivas órbitas de acción. Y sin desmedro para el principio que los hace recíprocamente independientes*”. Ver: *La Nación*, 3 de junio de 2000, “*Un soporte institucional de inestimable valor*”.

⁴³ Fallos: 208: 111.

Seguidamente, el líder justicialista dedicó varios párrafos más de su discurso ante la Asamblea Legislativa para expresar su oposición a la reforma del artículo 77 de la Constitución Nacional, que prohibía la reelección inmediata del Presidente de la Nación.

Perón destacó el valor de dicha previsión constitucional que, a su juicio era *“una de las más sabias y prudentes de cuantas establece nuestra Carta Magna”*. También advirtió que *“tal reelección sería un enorme peligro para el futuro político de la República y una amenaza de graves males que tratamos de eliminar desde que actuamos en la función pública.”*

Añadió, con un tinte de ironía, otros argumentos de carácter personal: *“Un presidente que llega a su oficina a las 10 y luego de firmar algunos expedientes y conversar con sus amigos se retira a las 12, puede cumplir no sólo dos, sino diez períodos presidenciales si le da la vida. Pero comenzando su labor a las 6 de la mañana y abandonándola a las 8 ó 9 de la noche, como hacemos nosotros, no creo que se pueda aguantar más de seis años.”*⁴⁴

4.5.8.2. El trámite de la reforma

Mediante la ley 13.233 –promulgada el 3 de septiembre de 1948– el Congreso declaró la necesidad de la reforma constitucional.

La ley merecía algunos reparos.

Uno de ellos de carácter político: el país estaba muy dividido, parecía como que una parte de sus habitantes, no tuviera intención de convivir con la otra parte. Si una parte tenía fechas para celebrar, éstos eran días de duelo para la otra. Para unos, los opositores eran *“vendepatrias”* o *“contreras”*, para los otros, sus adversarios eran engañados *“cabecitas negras”*, a los que la de-

⁴⁴ Diario de Sesiones del Senado de la Nación, sesión del 1 de mayo de 1948, Asamblea Legislativa. Pág. 17.

magogia del “*tirano*” tornaba en “*turbas ululantes*” o en “*alimaña embrutecida*”.

Además, no había alternativas posibles: *sólo se podía ser peronista o antiperonista*. Siempre es difícil establecer cuando una reforma constitucional es oportuna, pero en este caso estaba muy claro que con semejante división una reforma constitucional era inoportuna.

Una reforma constitucional, en estas condiciones, será tomada como una imposición de la mayoría sobre la minoría. A la minoría sólo le quedaba esperar su oportunidad –más tarde o más temprano llegaría– para tomarse la revancha.

Otros reparos eran de carácter técnico:

Imprecisamente se proponía una reforma “total” de la Constitución: con amplitud el Congreso habilitaba “*la revisión y reforma de la Constitución Nacional, a los efectos de corregir sus disposiciones, para la mejor defensa de los derechos del pueblo y del bienestar de la Nación*” (art. 1°). La oposición advirtió –al tratarse el proyecto de ley en la Cámara de Diputados de la Nación– que esto era dar a la Convención, peligrosamente, la amplia discrecionalidad que se confiere al portador de un “*cheque en blanco*”.

Los dos tercios necesarios para votar la declaración de la necesidad de la reforma, en la Cámara de Diputados, se calcularon tomando como base a los legisladores presentes y no a la totalidad de ellos. Sobre un total de 152 diputados, 96 legisladores votaron favorablemente. Si el cómputo se hacía sobre la totalidad, no se alcanzaba la mayoría de dos tercios exigidos por la Constitución.

Esta cuestión –junto a la decisión de habilitar la reelección de Perón– fueron los aspectos más cuestionados por los opositores y los argumentos más utilizados en 1956 y en 1957 para dejar a la reforma sin efecto.

El 5 de diciembre de 1948 fueron elegidos los convencionales constituyentes. El 61,38% de los votantes se inclinaron por los candidatos del peronismo –entre los que estaban Sampay, Mercante, Ramella, Luder, ministros nacionales como Borlenghi y varios jueces de la Corte Suprema, como Valenzuela, Pérez y Longhi–, que obtuvo 110 convencionales.

El radicalismo –único partido opositor presente en la convención– obtuvo 48 convencionales –Lebensohn, Mercader y Spota, entre ellos– que representaban el 26% de los votos.

Comenzaba la época del “dos a uno”. Por cada voto para la oposición había dos para el oficialismo.

Sin perjuicio de los defectos formales y sustanciales que hemos señalado, justo es advertir también que la reforma de la constitución propuesta por el peronismo tenía el respaldo de la mayoría.

El 24 de enero de 1949 se realizó la primera sesión preparatoria de la Convención Constituyente, en la cual los convencionales radicales, merced a planteos formales, trataron, en todo momento, de cuestionar la legitimidad del proceso de reforma.

Tres días después, Perón pronunció un discurso ante la Convención Constituyente. Los convencionales de la oposición no asistieron a la sesión para escuchar la palabra presidencial.

Reunido con sus partidarios poco después, Perón, ante el requerimiento de algunos convencionales que lo instaban a postularse a la reelección, reiteró su oposición a que se reformase el artículo 77 de la Constitución Nacional.

Posiblemente algunos convencionales peronistas tomaron con demasiada seriedad las objeciones que Perón, oponía a su reelección, reparos que no coincidían con su intención real.

Un inesperado y seguramente enérgico llamado telefónico que Eva Perón dirigió a Ángel Miel Asquía –presidente del bloque

de convencionales peronistas— sin más vueltas, puso las cosas en su lugar. El peronismo, demostrando otra vez que la única verdad es la realidad, insistiría con la reelección.

En la sesión del 8 de marzo de 1949, Moisés Lebensohn, jefe de la bancada radical, al concluir el discurso que muestra con mayor elocuencia la profundidad de la división que se vivía en la Argentina, dijo:

“La representación radical desiste de seguir permaneciendo en este debate, que constituye una farsa”.

La retirada de los radicales dejó vacío a un tercio del recinto. Los ciento cinco convencionales peronistas que quedaban tras un instante de perplejidad y luego de cantar el Himno Nacional, verificaron que contaban con suficiente quórum y continuaron la sesión.

Los tres días siguientes fueron más que suficientes para que los convencionales oficialistas incluyeran numerosas y profundas reformas al texto constitucional, aprobadas en bloque, sin discusiones ni interrupciones banales. Así hizo su entrada en el texto constitucional argentino el constitucionalismo social, ampliando considerablemente a la declaración de derechos, con una curiosa y voluntaria omisión: el derecho de huelga. La elección del Presidente de la Nación y de los senadores nacionales sería directa. La reelección consecutiva e ilimitada por períodos de seis años del Presidente y del Vicepresidente de la Nación, también quedaba habilitada.

A ellas se añadieron disposiciones transitorias que permitieron prorrogar los mandatos de los diputados, que sólo se aplicaron a los oficialistas —pues los radicales no las aceptaron, reduciéndose su bloque de 44 a 18 diputados—; la virtual puesta en comisión de jueces nacionales y embajadores —no de los oficiales superiores de las Fuerzas Armadas— y la apertura de procesos constituyentes en las provincias.

A las seis de la tarde del 11 de marzo de 1949, después de que Domingo Mercante, Presidente de la Convención, proclamó la aprobación de la reforma constitucional, prolongados aplausos y el Himno Nacional acompañaron a la euforia del oficialismo.

Tras la jura de la Constitución por el Presidente de la Nación, la Convención Constituyente clausuró sus sesiones el 15 de marzo de 1949.

4.5.9. La reelección de Perón

El 11 de noviembre de 1951, el pueblo argentino votó.

En algunos aspectos era una elección más democrática que las anteriores. El padrón electoral aumentó al doble, por primera vez las mujeres votaban para elegir Presidente. También lo hacían los ciudadanos de los territorios nacionales.

En otros aspectos, en cambio, los alcances del proceso de democratización se hallaban en franco retroceso.

Así, por ejemplo, el curioso trazado de las circunscripciones para atribuir las bancas de diputados –honor que innecesariamente el peronismo rindió a Ellbridge Gerry–⁴⁵ permitía “compensar” con los votos oficialistas excedentes, aquellos distritos en los que la oposición podía conquistar alguna banca parlamentaria. La aplicación de la ley 14.032 desmentía aquella afirmación que Perón sostuvo en 1944: “*La era del fraude ha terminado*”.

Cualquier demócrata en la situación de Perón se hubiera dado cuenta de que tal distorsión era costosa e innecesaria. La votación presidencial reiteraba el 2 a 1 a favor del peronismo. Mientras la fórmula Perón-Quijano obtuvo 4.745.000 votos, los

⁴⁵ El sistema, conocido en los Estados Unidos con el nombre de “*gerrymander*” por el nombre de su inventor (Gerry, gobernador de Massachussetts en 1812), conduce a crear circunscripciones artificiales, que a menudo revisten formas extrañas. V. Duverger, Maurice, *Instituciones Políticas y Derecho Constitucional* Ariel, Barcelona, 1980, pág. 100.

radicales Ricardo Balbín y Arturo Frondizi fueron votados por 2.415.000 ciudadanos. Pero, –respecto de la elección de los diputados nacionales– el raro diseño de los circuitos electorales hacía que los radicales, con el 42% de los votos en la Capital Federal, sólo tuvieran cinco bancas. El peronismo, con un 13% de votos más, se llevaba veintitrés.

Además, la campaña electoral y las elecciones se desarrollaron mientras imperaba el “*estado de guerra interno*”, instituto de emergencia no previsto por la Constitución Nacional –ni antes ni después de la reforma de 1949, que había incluido al estado de “prevención y alarma”–, sino que fue creado por la ley 14.062, dictada a las apuradas tras el fracasado intento golpista del General Menéndez.

Hasta 1955 el “estado de guerra interno” fue invocado por el Poder Ejecutivo Nacional para detener y encarcelar a sus opositores. Para citar un ejemplo, basta pensar que de los 28 candidatos que el socialismo postuló para diputados en la Capital Federal, 25 estaban presos un mes antes de los comicios.

También debe computarse entre los factores que mostraban retrocesos en la democratización, a la casi total imposibilidad que padecían los opositores para acceder a los medios de difusión masiva, que contrastaba con el acceso irrestricto y continuo que se concedía al oficialismo.

Sin embargo, si se tiene en cuenta la popularidad con la que contaba el gobierno justicialista en todos los órdenes, estas medidas restrictivas eran innecesarias y desproporcionadas.

Sucede que el problema de Perón no era que competía con sus opositores, sino que debía hacerlo con los resultados que él mismo había obtenido en las elecciones anteriores.

Si este problema, esta actitud, persistía, la coexistencia entre el gobierno y la oposición –como efectivamente sucedió– se tornaría cada vez más complicada.

Por otra parte, –tal como ocurrió con el mal llamado “plebiscito” de Yrigoyen en 1928– muchos opositores se sentían desalentados al competir por el poder en estas condiciones, de acuerdo con estas reglas. Estaban abrumados por tener ante sí seis años más de un gobierno que cada vez les parecía más opresivo y agobiante⁴⁶. Entre las alternativas que consideraban válidas –teniendo en cuenta los precedentes con ejemplaridad que ya existían– no descartaban el empleo de formas no previstas en la Constitución, para abreviar ese plazo.

En las últimas elecciones que se realizaron durante el gobierno peronista, Teisaire, candidato oficialista, fue elegido vicepresidente el 25 de abril de 1954.

La sola realización de estas elecciones, nada menos que para seleccionar a quien ocuparía el primer rango sucesorio en caso de acefalía presidencial, e inusuales en nuestras prácticas políticas, muestra la seguridad que el régimen peronista tenía en su respaldo popular. No era para menos porque el 2 a 1 se reiteró: el peronismo tuvo 4.660.000 votos y los radicales juntaron 2.410.000, detrás de la figura de Crisólogo Larralde.

Sin embargo, los rasgos autoritarios del régimen también se mantenían y se acrecentaban, con ellos, la alta conflictividad con los opositores.

Así se llegó a septiembre de 1955. El conflicto que el régimen inició en 1954 con la Iglesia Católica unificó a los opositores, decidiéndolos a emplear cualquier medio que hiciera falta para desplazar a Perón del poder.

⁴⁶ Poca gracia causaría a los opositores la tapa de la revista humorística “PBT”, en su edición posterior a la jura presidencial del 4 de junio de 1952, con una caricatura que mostraba a un Perón sonriente “descamisado” y con la banda presidencial, acompañada de la siguiente rima:

*“Juró por segunda vez,
y ya en cada corazón
alienta la aspiración
de que no haya dos sin tres.”*

No faltaron los medios cruentos tal como lo evidencian los episodios del 16 de junio –especialmente el bombardeo de la Plaza de Mayo– y discurso de Perón 31 de agosto de 1955⁴⁷.

Más cruentos habrían sido si Perón hubiese decidido resistir con todos los medios con los que contaba. Afortunadamente, no lo hizo. Peronistas y antiperonistas, la Argentina, en suma, se lo deben.

El presidente regido por la Constitución de 1949 –paradojas de la desconstitucionalización, porque, según dicha norma, debía hacerlo ante el Congreso (art. 68, inc. 18)– presentó un ambiguo texto a la junta de generales con mando en unidades de la Capital y el Gran Buenos Aires. Flexibilizando el contenido del artículo 874 del Código Civil, los generales terminaron por interpretar que se trataba de una renuncia y la aceptaron.

El 20 de septiembre, poco después de las siete de la mañana, Perón entraba en la Embajada del Paraguay. Comenzaba su exilio.

4.5.10. Síntesis del período 1946-1955

Desde el punto de vista de la desconstitucionalización, la primera observación que puede efectuarse respecto del período 1946-1955 es que este proceso ya no quedaba limitado a los gobiernos de facto.

⁴⁷ Es notable la similitud de este discurso de Perón dirigido desde el Balcón de la Casa Rosada, como presidente constitucional de un régimen populista, con el Bando que, inaugurando el militarismo, el General Uriburu dictó al formarse el gobierno provisional del 6 de septiembre de 1930. El Bando decía: *“Todo individuo que sea sorprendido en infraganti delito contra la seguridad y los bienes de los habitantes, o que atente contra los servicios y la seguridad pública, será pasado por las armas sin forma alguna de proceso”*.

Un cuarto de siglo después Perón gritaba a la multitud reunida en la Plaza de Mayo: *“Establecemos como una conducta permanente para nuestro movimiento: aquel que en cualquier lugar intente alterar el orden en contra de las autoridades constituidas o en contra de la ley o de la Constitución, ¡puede ser muerto por cualquier argentino!”*

Dentro del peronismo existían componentes autoritarios, cuyo predominio impidió que hubiera democracia constitucional desde 1946 e hizo que el valor de la tolerancia, componente indispensable de la convivencia política, retrocediese considerablemente.

Al hostigamiento permanente del oficialismo a sus adversarios, que pasaba por las detenciones —con ley o sin ella—, exilios o torturas,⁴⁸ los opositores respondieron, con atentados indiscriminados y bombardeos contra inocentes en la Plaza de Mayo.

Además, el oficialismo añadió a ese retroceso una escasa vocación por las formas y los controles republicanos. A la sumisión de las cámaras legislativas, en las que el Poder Ejecutivo Nacional tenía mayoría propia, se agregaron el virtual sometimiento de la Corte y la puesta “en comisión” de los jueces federales.

La faz positiva, en cambio, resulta de la incorporación de un amplio y mayoritario sector de la sociedad, resignado a su marginación de la gestión del proceso político hasta el surgimiento del peronismo, consciente del protagonismo que le corresponde y reclama —especialmente en los años del ocaso— tras la experiencia justicialista. Este fue el aporte más importante que el período hizo a la democracia constitucional.

Junto a esa inserción, se puso el acento en la enunciación de valores como la dignidad del trabajo, el respeto por los humildes y el sentido igualitario de la vida, que son indispensables para una democracia constitucional consolidada.

Después del peronismo todos, incluidos los conservadores, estuvieran de acuerdo o no, debieron añadir a sus programas, plataformas electorales y discursos referencias a la justicia social y a la dignidad del trabajador.

⁴⁸ No pueden olvidarse los nombres de Cipriano Reyes, Carlos Aguirre, Ernesto Bravo, José Ingalinella, Emilio Gibaja y Félix Luna entre muchos otros torturados y los de Cipriano Lombilla, Francisco Amoresano, los hermanos Cardoso, Salomón Wasserman y sus discípulos menores entre los torturadores.

Además, introdujo a los gremios, con sus defectos y virtudes, –la dignidad del trabajador debió ser también la de sus organizaciones– como partícipes necesarios del sistema democrático.

4.5.11. La validez de las normas dictadas por los gobiernos de facto

Respecto de los actos de naturaleza legislativa dictados por los gobiernos de facto, en la Corte Suprema, tras el cambio de integración comenzó a tener preeminencia el criterio –antes sostenido en minoría por el Dr. Casares– que establecía:

“Que los decretos leyes dictados por el gobierno de facto son válidos por razón de su origen y, puesto que tienen el valor de leyes, subsisten aunque no hayan sido ratificados por el Congreso mientras no sean derogados de la única manera que éstas pueden serlo, es decir, por otras leyes (art. 17 del Código Civil)”.

Así lo afirmó la Corte el 1 de octubre de 1947, en el caso *“Egidio Ziella c. Smiriglio Hnos. s/despido”*⁴⁹.

4.6. El gobierno de facto de 1955 a 1958

El General Eduardo Lonardi, que encabezó el movimiento triunfante y fue el primer presidente del gobierno provisional, trató de mostrar un perfil moderado, procurando actuar guiado por dos consignas *“ni vencedores ni vencidos”* y el *“imperio del derecho”*.

Sin embargo, el nuevo gobierno disolvió al Congreso y asumió funciones legislativas mediante actos llamados decretos leyes (decreto ley 42/55); dejó cesantes a los jueces de la Corte Suprema

⁴⁹ Fallos: 209:25.

(decreto ley 318/55) –era la primera vez que ocurría al asumir un gobierno de facto, no dejaría de suceder en los siguientes–; declaró en comisión a todo el Poder Judicial de la Nación (decreto ley 118/55); detuvo a muchos dirigentes peronistas y comenzó a investigar las actividades del anterior gobierno y los patrimonios de la mayoría de sus integrantes (decreto ley 479/55).

A pesar de su gravedad estas medidas parecían tímidas a la mayoría de los antiperonistas.

Para estos, así como en Alemania, tras el fin de la Segunda Guerra Mundial y hasta que la Guerra Fría empezó a calentarse, se habían promovido procesos de “*desnazificación*”, la Argentina, 10 años después, debía “*desperonizarse*”.

La mayoría de ellos no alcanzaban a comprender cómo la CGT –aunque con una renovada cúpula– seguía intacta al igual que el partido peronista. Veían en esto, no la elevación del espíritu, profundamente cristiano, del General Lonardi, sino debilidad, donde no debía haberla, cuando no complicidad con el régimen depuesto cuyo restablecimiento pendía sobre sus cabezas.

El 12 de noviembre de 1955 el Presidente Provisional fue reemplazado por el General Pedro E. Aramburu. El vicepresidente, Almirante Isaac F. Rojas –último vicepresidente de los gobiernos de facto–, permaneció en su cargo hasta 1958.

El nuevo gobierno corrigió y aumentó, en contra del peronismo, las prácticas del régimen depuesto en 1955. Por medio del decreto ley 3032/55 la CGT fue intervenida. El decreto ley 3855/55 disolvió “*los partidos peronistas masculino y femenino en todo el territorio de la República.*”

Muchos dirigentes políticos del peronismo y también varios sindicalistas fueron encarcelados –privándoselos también de la opción por salir del país, prevista en la última parte del artículo 23

de la Constitución—, o confinados —como hicieron los conservadores con los radicales en la década del 30— en la Patagonia.

El decreto ley 4161 del 5 de marzo de 1956, de esforzada redacción, prohibía *“La utilización, con fines de afirmación ideológica peronista, efectuada públicamente, o de propaganda peronista, por cualquier persona, ya se trate de individuos aislados, grupos de individuos, asociaciones, sindicatos, partidos políticos, sociedades, personas jurídicas públicas o privadas, de las imágenes, símbolos, signos, expresiones significativas, doctrinas, artículos y obras artísticas, que pretendan tal carácter o pudieran ser tenidas por alguien como tales, pertenecientes o empleados por los individuos representativos u organismos del peronismo”*.

En el segundo párrafo la norma ejemplificaba: *“Se considerará especialmente violatoria de esta disposición, la utilización de la fotografía, retrato o escultura de los funcionarios peronistas o sus parientes, el escudo y la bandera peronista, el nombre propio del presidente depuesto, el de sus parientes, las expresiones ‘peronismo’, ‘peronista’, ‘justicialismo’, ‘justicialista’, ‘tercera posición’, la abreviatura ‘P.P.’, las fechas exaltadas por el régimen depuesto, las composiciones musicales denominadas ‘Marcha de los muchachos peronistas’ y ‘Evita capitana’, o fragmento de las mismas, la obra ‘La razón de mi vida’, fragmentos de la misma, y los discursos del presidente depuesto y de su esposa o fragmentos de los mismos”*.

Quien incurriera en alguna de estas conductas —no era extraño que sucediera, si no se era antiperonista— podía sufrir la pena de prisión de treinta días a seis años. No era posible la ejecución condicional de la sanción y, tampoco, la excarcelación del imputado.

Cuando se puso en tela de juicio la constitucionalidad de esta norma, los planteos fueron rechazados por la Corte (Fallos: 240:223), que, en otro caso —sobre la base del dictamen del Procurador General de la Nación, Dr. Sebastián Soler— confirmó una

condena a treinta días de prisión, de cumplimiento efectivo, por arrojar volantes de contenido ilícito (Fallos: 240:229).

Todas estas medidas respondían un criterio orgánico del Gobierno Provisional que, el 7 de diciembre de 1955, había aprobado –creando una nueva fuente de derecho– sus Directivas Básicas.

Entre esas directivas se incluía: “*Desmantelar las estructuras y formas totalitarias de la sociedad y desintegrar el estado policial, a fin de democratizar la sociedad y las instituciones argentinas*”.

En contraste, los partidos que se habían opuesto al peronismo tuvieron amplia libertad de actuación y acceso irrestricto a los medios de comunicación –estatales o privados–, además, el hecho de integrar la Junta Consultiva, creada por el decreto ley 2011/55, les confería una considerable influencia sobre el Gobierno Provisional.

4.6.1. El cese de la Constitución de 1949

Cuando un gobierno de facto se hace presente y permanece en el poder, de hecho está ejerciendo poder constituyente, por lo menos ejerce el poder constituyente que rige su ocupación del poder al margen de lo dispuesto por la constitución preexistente.

En los casos de 1930 y 1943, esto sucedió. Sin embargo la afanosa búsqueda de una legitimidad de la que se carecía, llevaba a las autoridades de facto a no confrontar directamente con la Constitución de 1853. Se limitaban –desde el mismo momento en que destituían a las autoridades constitucionales– a actuar, sin profundizar respecto de la validez de sus actos a la luz de la norma que, transgredida desde un comienzo, se juraba respetar.

En 1955, se dio el mismo paso, pero los propósitos ya no se ocultaron. Era inaceptable prohibir al peronismo, perseguir a sus dirigentes, reprimir el empleo de palabras o símbolos a él inheren-

tes y seguir utilizando lo que, desde marzo de 1949, se llamaba “*La Constitución de Perón*”. El gobierno provisional, mediante una Proclama –nueva fuente del derecho–, dictada el 27 de abril de 1956⁵⁰, en la que invocó el “*ejercicio de sus poderes revolucionarios*”, resolvió:

“Declarar vigente la Constitución Nacional sancionada en 1853, con las reformas de 1860, 1866, y 1898, y exclusión de la de 1949”.

Como se trata de un ejercicio autocrático del poder constituyente, no corresponde hablar de una Constitución, ordenada, decretada y establecida por “los representantes del pueblo de la Nación Argentina”. La norma que se restauraba, en realidad, era una carta otorgada⁵¹. Si pudiera caber alguna duda el artículo 2° de la Proclama añade:

“El gobierno provisional de la Nación ajustará su acción a la Constitución que se declara vigente por el art. 1° en tanto y en cuanto no se oponga a los fines de la Revolución, enunciados en las directivas básicas del 7 de diciembre de 1955 y a las necesidades de la organización y conservación del gobierno provisional.” (el subrayado pertenece al autor).

Si se tiene en cuenta que la apreciación relativa a la oposición que podía existir entre la Constitución y los fines de la Revolución, corría por cuenta de las autoridades revolucionarias, esta norma tenía por efecto “flexibilizar” las normas de una Constitución que, como la de 1853 y sus reformas, era rígida (art. 30 C.N.).

También fueron anuladas las constituciones provinciales dictadas o reformadas durante el gobierno peronista.

⁵⁰ Publicada en Anales de Legislación Argentina T.XVI A, 1956, pág. 1.

⁵¹ El ejemplo más conocido es el de la Carta del 4 de junio de 1814, otorgada en Francia por Luis XVIII –datada “a los diecinueve años de su reinado”, para mantener la continuidad de la monarquía borbónica interrumpida por la Revolución y el Imperio– en forma unilateral, sin que fuera necesaria su votación por el pueblo francés o sus representantes.

Si aplicamos la clasificación creada por Carl Schmitt, se trata de un supuesto de “*destrucción de la Constitución*”, que tiene lugar cuando se produce la supresión de la constitución existente, acompañada de la supresión del Poder constituyente en que se basaba⁵².

La Constitución suprimida fue la de 1949, el poder constituyente que actuaba era el que provenía del gobierno provisional y sus “*poderes revolucionarios*”.

4.6.2. *La ley marcial*

El decreto ley 10.364 del 10 de junio de 1956, fundado en dos decretos que lo precedieron, por medio de los cuales fue declarada la ley marcial y reglamentado su ejercicio, dispuso: “*Impónese la pena de muerte por fusilamiento a los siguientes individuos...*” y sigue la nómina de doce oficiales y suboficiales del Ejército. “*La ejecución será cumplida de inmediato por la autoridad militar en cuyo poder se encuentren los detenidos*”.

Se reflató una ley como la 13.234 de Organización General de la Nación en Tiempo de Guerra, sumamente cuestionada cuando había sido aplicada por el gobierno depuesto. Si bien es cierto que las Directivas Básicas del Gobierno Provisional –aprobadas seis meses antes– hablaban de “*desmantelar las estructuras y las formas totalitarias y desintegrar el estado policial*”, los fines revolucionarios, en estos casos, las tornaban inoperantes. Lo mismo ocurría con las garantías de los artículos 18, 23 y 95, de la Constitución, cuya vigencia se había proclamado⁵³.

⁵² Schmitt, Carl, *Teoría de la Constitución*, Alianza Universidad, 1982, Madrid, pág. 115.

⁵³ “*Bajo esta orden –relata Félix Luna– fueron fusilados unos veinte civiles y militares en las cercanías de Buenos Aires; en los días subsiguientes se ejecutó el bando con media docena de militares capturados en Campo de Mayo, pese a que el Consejo de Guerra que los juzgó sumariamente les había aplicado penas de prisión. Más tarde, el jefe del movimiento, general Juan José Valle, fue fusilado en la Penitenciaría Nacional.*”

4.6.3. *La Convención Constituyente de 1957*

La proclama del 27 de abril de 1956 había expresado que la Constitución de 1853 requería ciertas reformas, las que debían ser objeto de un amplio debate público, que debía preceder a la Convención Constituyente que las sancionaría.

Por ese motivo, unido a la necesidad de conocer –sin arriesgar la entrega del poder– las preferencias de la ciudadanía, el gobierno provisional, empleando nuevamente sus “*poderes revolucionarios*” dictó el decreto ley 3838 del 12 de abril de 1957, por el cual se declaró necesario considerar “*la reforma parcial de la Constitución de 1853, con las reformas de 1860, 1866 y 1898*”.

El artículo 2° del decreto-ley enunciaba con mucha precisión las normas que debían reformarse y aclaraba que la finalidad de la reforma era asegurar:

el establecimiento del régimen electoral más adecuado;

el afianzamiento del sistema federal de gobierno;

el afianzamiento de la libertad individual y de expresión y de los derechos individuales y sociales;

el fortalecimiento de las autonomías provinciales;

el equilibrio interno entre los poderes del Gobierno Federal, dando al Poder Legislativo independencia funcional y poder de contralor y fijando las facultades del Poder Ejecutivo, inclusive en la designación y remoción de los empleados públicos;

el robustecimiento integral del Poder Judicial, y

el régimen adecuado de dominio y explotación de las fuentes naturales de energía.

Prolijamente el decreto ley establecía el número de convencionales, las condiciones que debían reunir los candidatos, las in-

munidades de los convencionales, las fechas de las elecciones de los convencionales, del inicio de las sesiones de la Convención (se reuniría en la ciudad de Santa Fe) y su plazo de actuación.

La novedad estaba dada por la aplicación, por primera vez en el orden nacional, del sistema de representación proporcional para asignar las bancas de los convencionales.

La fecha de los comicios fue fijada para el 28 de julio de 1957. Obviamente, el peronismo no podía presentarse en las elecciones en forma orgánica. En consecuencia, Perón ordenó a sus seguidores que votaran en blanco.

Los resultados fueron los siguientes: el 24,3% de los votos (2.115.000) fueron en blanco (peronismo), seguidos por la Unión Cívica Radical del Pueblo (UCRP), que obtuvo el 24,2% (2.105.000) y se llevó 75 bancas; la Unión Cívica Radical Intransigente (UCRI), obtuvo el 21,2% (1.850.000) y 77 bancas (impureza del debut de la representación proporcional: dos bancas más que la UCRP y 220.000 votos menos)⁵⁴, el resto de las bancas y los votos se repartieron entre los socialistas, los demócratas cristianos, los demócratas progresistas, los conservadores y los comunistas.

Para el peronismo esta elección tuvo el mismo significado que para los radicales había tenido la elección bonaerense del 5 de abril de 1931.

El 30 de agosto de 1957 la Convención se reunió en Santa Fe. En esa primera sesión preparatoria, cada uno de los setenta y siete convencionales de la UCRI –que cuestionaban la validez de la reunión– sostuvo que estaba allí presente “*como ciudadano argentino*”.

⁵⁴ A partir de la Convención Nacional que se reunió en Tucumán en noviembre de 1956, la Unión Cívica Radical se dividió entre los radicales del pueblo que seguían a Ricardo Balbín y los radicales intransigentes partidarios de Arturo Frondizi, la división era muy profunda e insalvable. En la coyuntura revelaba una mayor proximidad de los radicales del pueblo con el Gobierno Provisional y el distanciamiento de los frondizistas.

Convocada por el gobierno de facto y, proscripciones, votos en blanco e impugnaciones en bloque y *ab initio* mediante, la Convención nació y actuó como un órgano sumamente limitado.

Si la Convención de 1949, pretendió “compensar” el escaso respeto por las formas con el indudable respaldo popular. La de 1957 no contaba con ninguna de las dos cosas.

Eso no impidió a los convencionales declarar, por sí mismos, la validez de la convocatoria y rechazar las impugnaciones relativas a la validez de su investidura.

Como hizo el gobierno de facto en abril de 1956, la Convención de 1957, el 23 de septiembre, también dictó su “proclama”, donde declaró:

*“que la Constitución Nacional que rige es la de 1853, con las reformas de 1860, 1866, 1898 y exclusión de las de 1949...”*⁵⁵

Era la segunda vez –en poco más de un año– que un órgano de facto anulaba la Constitución de 1949.

El 24 de octubre de 1957 fue aprobado el texto del artículo 14bis (con los derechos sociales –ahora sí estaba incluido el derecho de huelga–) y una pequeña reforma, nunca cumplida con fidelidad, al artículo 67, inc. 11.

Tras esa sanción, el retiro de once convencionales de ideas conservadoras, dejó al cuerpo sin quórum. En una sesión en minoría, realizada el 14 de noviembre de 1957, lo que quedaba de la Convención clausuró sus actividades.

⁵⁵ Diario de Sesiones, cit. pág. 750.

4.6.4. *Síntesis del período 1955 - 1958*

En el período de facto de 1955 a 1958, la actuación del gobierno provisional con medidas como la proscripción del peronismo, la aplicación de la ley marcial y la invocación de “poderes revolucionarios” para ejercer funciones constituyentes otorgando cartas, significó un aporte considerable al proceso de desconstitucionalización.

Más importancia tuvo –a pesar de los vicios que hemos señalado– la inserción por la Convención de 1957, de los derechos sociales –como valores definitivamente incorporados– contenidos en el artículo 14 bis.

Sin embargo, el mayor aporte para la democracia constitucional provino de la Corte Suprema de Justicia de la Nación.

La admisión de la acción de amparo en el caso “Siri”⁵⁶ (ampliado, poco después en el caso “Kot”⁵⁷) y la afirmación del recurso extraordinario por arbitrariedad de sentencias⁵⁸ se tradujeron en técnicas destinadas a garantizar los derechos fundamentales y a agregar una cuota mayor de Justicia al Derecho. Este es el aporte más trascendente a la democracia constitucional.

En una línea parecida puede situarse al caso “Antonio So-fía” resuelto poco después por la Corte, que admitió –aunque con restricciones en el caso concreto– el control de razonabilidad de las medidas restrictivas dictadas durante el estado de sitio.

Además, lo resuelto en el caso “Mouviel”⁵⁹, declarando la inconstitucionalidad de los edictos policiales afirmó el principio republicano de división de poderes.

⁵⁶ Fallos 239:459.

⁵⁷ Fallos 241:295.

⁵⁸ Sagüés, Néstor Pedro, *Recurso Extraordinario*, t. II, Depalma, Buenos Aires, 1984, pág. 577.

⁵⁹ Fallos 237:637

Las normas de naturaleza legislativa dictadas durante el período fueron denominadas decretos leyes, los que fueron ratificados por la ley 14.467. La última ley, dictada antes del gobierno de facto, fue la ley 14.433 del 19 de septiembre de 1955, la continuidad de la numeración fue restablecida por la ley 14.434, publicada el 20 de mayo de 1958.

4.6.5. Treinta años después: La repetición de una pregunta. Incertidumbre

En 1928, cuando preguntábamos a un bachiller, a un perito mercantil, o a una maestra: *¿Cuál era la Constitución de la Argentina?* Vimos que sólo una respuesta cabía.

En 1958 ya no era así. Si formulásemos aquella pregunta a los hijos de los interrogados en 1928:

- Algunos, ateniéndose a lo sucedido en 1956 y en 1957 dirían que *“es la Constitución de 1853, con las reformas de 1860, 1866, 1898 y 1957, con exclusión de la de 1949”*.
- Otros, por el contrario, no aceptarían las anulaciones de 1956 y 1957 y dirían que: *“es la Constitución de 1853, con las reformas de 1860, 1866, 1898 y 1949”*, o, más sintéticamente, *“La Constitución de 1949”*.
- Podía haber quien, disconforme con lo actuado en 1949, 1956 y 1957, sostuviera fundadamente que: *“es la Constitución de 1853, con las reformas de 1860, 1866, y 1898.”*

Esta era una consecuencia de la desconstitucionalización. Donde la seguridad jurídica precisa una sola respuesta –imagínemos lo que sucedería si la pregunta se hiciera en los Estados Unidos de América–, en la Argentina había tres respuestas que podían sostenerse fundadamente.

A medida en que el proceso de desconstitucionalización fue “progresando” el número de respuestas posibles –ajenas al ciudadano común y reservadas al especialista– iría aumentando y tornaría innecesaria a una pregunta básica del Estado de Derecho.

4.7. 1958-1973: El descascaramiento del antiperonismo

Los dieciocho años que siguieron a la caída de Perón, tienen algunas analogías con el período transcurrido entre 1932 y 1943. Toda analogía tiene parecidos y diferencias, si no sería identidad.

Comencemos por los parecidos.

Primero, la restauración parcial de la Constitución de 1853 y sus reformas, excluida la de 1949. La restauración derivó de un objetable acto del gobierno de facto, unido a una objetable ratificación de una convención constituyente, cuya reunión también era objetable.

Al igual que en 1932 la restauración fue parcial porque –si bien no hubo fraude– hubo proscripciones.

En ambas etapas –salvo durante el gobierno de Illia y los intentos de Frondizi por impedirlo– hubo represión, pero la del período 1955 a 1973 fue mucho más intensa.

También ambos períodos se caracterizaron por los fallidos intentos –Ortiz en 1938, Frondizi en 1958 e Illia en 1963– de ampliar la legitimidad del sistema.

La gran diferencia estuvo dada porque entre 1955 y 1973, todos estos rasgos eran secundarios, la mayoría de sus protagonistas también lo fueron, salvo Perón y los antiperonistas, que en última instancia se asentaron en las Fuerzas Armadas. Como dice Félix Luna “...a partir de 1955 las Fuerzas Armadas se cons-

tituyeron en árbitros del poder, y en esa función proscribieron, vetaron, tomaron partido, anularon elecciones, derrocaron presidentes, instauraron sucesivos regímenes de facto. A su vez, el peronismo resintió comprensiblemente su exclusión de la vida política, adoptó posiciones de resistencia y cuestionamiento a todos los ensayos constitucionales a través de actitudes que fueron desde el voto en blanco hasta el consentimiento en el uso de la violencia indiscriminada”⁶⁰.

Al político de raza se lo conoce cuando está en el llano. Perón nunca había estado allí hasta que empezó su exilio. Rápidamente reivindicó y obtuvo el reconocimiento de su liderazgo exclusivo sobre su movimiento político. Poco después tuvo reiteradas oportunidades de comprobar que —no obstante el exilio y las proscripciones— la fidelidad de sus electores estaba intacta.

Al mismo tiempo, hizo una disección de sus opositores. Pronto distinguió que lo principal era el sector —mayoritario o unánime— antiperonista del Ejército y sus allegados civiles más próximos. El resto eran accesorios que ambicionaban su caudal electoral y sobre los que se podía actuar mediante concesiones y reclamos —coqueteando en suma—, que no harían más que fortalecer al peronismo y debilitar a sus adversarios hasta dejar al núcleo del antiperonismo vacío de apoyos relevantes y en un laberinto —como en el que estuvo el Teniente General Lanusse en 1972— en cuya única salida estaba Perón.

4.7.1. El gobierno de Frondizi

Frondizi llegó al gobierno acompañado por una amplia mayoría en la Cámara de Diputados (133 representantes de la UCRI, 52 de la UCRP y 2 liberales correntinos), tenía a su favor a todo el Senado y su partido había ganado todas las gobernaciones provinciales.

⁶⁰ Luna, Félix, *Perón y su tiempo. III. El régimen exhausto*, Sudamericana, 1985, pág. 353.

4.7.1.1. *Modernización e intolerancia*

En circunstancias normales, cualquiera hablaría de un “gobierno fuerte”, sin embargo, una semana después de haber asumido el nuevo gobierno, el Wall Street Journal, en un artículo, se preguntaba “¿Cuánto durará Frondizi?”. Era una pregunta razonable.

Es que en un país en el cual peronistas y antiperonistas no superaban la faz agonal de la política, la arquitectónica propuesta de un moderno y eficaz programa de gobierno “para veinte millones de argentinos”, no podía ser visto más que como una intrusión –generalmente rechazada, pocas veces tolerada y jamás comprendida– molesta en “la pelea de fondo”.

“Peronismo y antiperonismo –dice Félix Luna– eran dos actitudes emocionales, no ya políticas, cuyos respectivos extremismos envenenaban el alma nacional y frustraban cualquier emprendimiento común. Las instituciones habían olvidado sus funciones específicas: así como las Fuerzas Armadas se consideraban depositarias de un poder de tutela y veto sobre el nuevo gobierno, los organismos sindicales sentíanse profundamente comprometidos con el peronismo en función política; un peronismo que, además, se disponía a presentar su lista de exigencias al flamante presidente, habida cuenta de su decisivo apoyo al triunfo de febrero. Del mismo modo, los elementos civiles de extracción ‘gorila’, profundamente infiltrados en círculos influyentes –diarios, universidad, ‘fuerzas vivas’, burocracia, ambientes cercanos a los militares, etcétera–, ejercían una implacable vigilancia sobre el nuevo gobernante”⁶¹.

El autoabastecimiento de petróleo, el desarrollo –palabra cara a la época– de la industria de base y de la red vial; la modernización del proceso de generación de energía; el reequipamiento de las Fuerzas Armadas; la normalización de las entidades sindicales –incluida la CGT–, la diversificación de propuestas educativas y

⁶¹ Luna, Félix, *La Argentina de Perón a Lanusse (1945-1972)*, Sudamericana, 1972, Buenos Aires, pág. 121/2.

una política exterior –en plena guerra fría– orientada a Occidente, pero manteniendo, con energía la autodeterminación, son logros que dan brillo a una gestión de gobierno.

Pero si esto se realiza en menos de cuatro años de gobierno, plagados de fuertes presiones fundadas en nimios objetivos y provenientes de todos los sectores, tales resultados parecen milagrosos. Ese fue el mérito de la Presidencia de Frondizi.

Resumiendo las “nimiedades” que debió padecer el gobierno no puede afirmarse que Frondizi podía ser, al mismo tiempo, “peronista” si normalizaba a la CGT, o permitía que agrupaciones políticas afines al justicialismo –legítimamente elegidas– ocuparan cargos en gobiernos provinciales; “gorila” cuando aplicaba políticas económicas de “ajuste” o consentía medidas represivas, como la puesta en vigencia del plan CONINTES (Conmoción Interna del Estado) que establecía –en un gobierno constitucional– la ley marcial y remonta sus orígenes a normas del gobierno peronista. El Presidente era “ultramontano” cuando admitía a las universidades privadas; pero, al mismo tiempo no descuidaba su condición de “comunista” cuando intentaba una política exterior autónoma.

Raro e inhallable ejemplo de personalidad política, para sus opositores Frondizi podía ser todas estas cosas –y muchas más– al mismo tiempo.

4.7.1.2. La caída de Frondizi

La tolerancia con el Presidente llegó hasta la renovación legislativa y de las gobernaciones, que debía realizarse en las cercanías del cuarto año de gobierno.

Si bien una evaluación razonable de las cifras electorales del 18 de marzo de 1962 podía llevar a conclusiones optimistas (cabe tener presente que el peronismo –en todas sus nóminas– superó en algo más de 100.000 votos a la UCRI, que había obtenido 10

gubernaciones), comparada con los resultados de las elecciones precedentes, no fue una buena elección para el peronismo. No obstante, se asignó un excesivo peso al triunfo de la fórmula justicialista en la Provincia de Buenos Aires, en cuya Legislatura, sin embargo, el peronismo seguiría siendo minoritario.

Si la actividad política se hubiese asentado en la racionalidad y no –como sucedió– en fobias y guapezas, era una buena oportunidad para ensanchar la legitimidad del régimen –dando cabida en plenitud al peronismo– y la gobernabilidad del sistema que debía situarse en los cauces de la convivencia, la tolerancia y la negociación.

Tras algunos escarceos, que pasaron por una reorganización del gabinete y la intervención federal a las provincias en las cuales triunfaron los candidatos peronistas, en la madrugada del 29 de marzo de 1962, Frondizi fue derrocado. Permanecería un año detenido.

4.7.2. La presidencia de Guido

El período que siguió a la caída de Frondizi comenzó con dos hechos insólitos:

“El 29 y el 30 de marzo de 1962 –cuenta Félix Luna– un país de más de veinte millones de habitantes hizo una curiosa experiencia: su comercio mercó normalmente, sus bancos funcionaron como de costumbre, su burocracia siguió rotando, sus cines y teatros divirtieron o aburrieron al público, los chicos fueron al colegio, los vigilantes cuidaron el orden y los amantes hicieron el amor como si fuera un día más. Pero ese día no había gobierno. El presidente constitucional estaba preso y no había un nuevo presidente. Un país en acefalía continuó funcionando en la más perfecta normalidad.”⁶²

⁶² Luna, Félix, *La Argentina de Perón a Lanusse (1945-1972)*, cit., pág. 147.

Como consecuencia de ello, la Corte, extendiendo los alcances de la ley 252 de acefalía, tomó juramento, en el salón de acuerdos del Alto Tribunal, al senador José M. Guido (presidente provisional de la Cámara de Senadores), y homologó su asunción como Presidente de la Nación. Con este episodio, único en la historia institucional del país, se frustraron las aspiraciones presidenciales del general Poggi y se pretendió añadir una aureola de legitimidad a una destitución y un reemplazo que eran irregulares⁶³.

Este comienzo no auguraba un período inmediato de estabilidad política. Varios meses pasaron sin que la política del gobierno manifestase un rumbo determinado y a esto se unió el hecho de que la economía del país se encontraba en un ciclo recesivo.

Entretanto el Congreso fue primero convocado el 12 de abril de 1962 a sesiones extraordinarias para tratar la reforma de la ley de acefalía (decreto 3035/62), pero, el 22 de mayo de 1962, fue declarado en receso por el decreto 4419/62.

El conflicto que existía dentro de las Fuerzas Armadas básicamente puede resumirse en la lucha entre dos sectores, que –antes que por razones cromáticas– se diferenciaban por el grado en que la intensidad de su antiperonismo se proyectaba sobre la organización política del país. Los colorados eran partidarios de establecer una férrea dictadura cuya orientación estaba destinada a borrar todo vestigio del peronismo. Los azules o “legalistas” eran partidarios de encauzar la salida de la situación de facto por medio de elecciones que, debidamente orientadas, permitirían a las fuerzas civiles que, debidamente tuteladas, fueran las encargadas de gobernar sin el concurso del peronismo.

Este conflicto, con muchos y graves picos de tensión –abril, agosto, septiembre y diciembre de 1962 y abril de 1963– caracterizados por despliegues de tropas, enfrentamientos y, desgraciadamente, algunos muertos y heridos, concluyó con el triunfo de los azules.

⁶³ Fallos 252:8 y 177.

Ello fue como consecuencia de un mayor grado de profesionalismo y a una intensa campaña de acción psicológica que encontró eco en una ciudadanía estupefacta y harta de los movimientos de tropas. Donde había rebeldes que, a la vez, eran legalistas y tanques que sublevados contra el Comandante en Jefe, (paradojas de la desconstitucionalización), no dejaban de respetar a los semáforos.

La inestabilidad de las Fuerzas Armadas se proyectaba sobre el gobierno. En un año hubo seis ministros del Interior, cuatro de Defensa, tres de Economía, cinco secretarios de Ejército, tres de Marina y tres de Aeronáutica.

El triunfo de los azules permitió establecer un horizonte para la política, el 7 de julio de 1963 fue la fecha fijada para la realización de las elecciones.

Al mismo tiempo destacó entre los jefes militares a la figura de Juan Carlos Onganía.

Con Perón exiliado y Frondizi preso, el panorama electoral no se destacaba por su amplitud. Algunos partidos intentaron promover a la “Asamblea de la Civilidad”, iniciativa que no alcanzó a prosperar pero fue un antecedente de “La Hora del Pueblo” y “La Multipartidaria”, que, más adelante, cubrirían el vacío de poder dejado por gobiernos de facto en retirada.

Desde el gobierno fueron proscriptas las candidaturas de peronistas y afines, por medio del dictado de los decretos 4046/63 y 4784/63. Cuatro días antes de los comicios –como habían hecho los radicales tres décadas atrás– el peronismo declaró la abstención electoral.

El gobierno también alentaba la posibilidad de que triunfase un partido recientemente formado, Unión del Pueblo Argentino (UDELPA), que postulaba la candidatura de Aramburu como vía para garantizar la continuidad de los ideales de la Revolución Libertadora.

Como no ocurría desde las elecciones presidenciales de 1928, el 7 de julio de 1963 la Unión Cívica Radical del Pueblo obtenía la mayor cantidad de votos.

No fue el plebiscito de Yrigoyen, la fórmula Arturo Illia-Carlos Humberto Perette, obtuvo 2.441.064 votos equivalentes al 25,15% de los sufragios. El lugar siguiente correspondió al 19,42%, asignado a los 1.884.435 votos en blanco.

Con la ayuda de los electores de Aramburu y de otros partidos menores, Illia sería consagrado por el Colegio Electoral el 31 de julio de 1963.

Los radicales, con 72 diputados, eran la primera minoría en una cámara de 192 bancas. Algo mejor era la situación en el Senado –algo raro en los gobiernos radicales– donde tuvieron 25 bancas sobre un total de 46.

Trece provincias tuvieron gobernadores radicales. Las nueve restantes se repartían entre peronistas, “neoperonistas”, conservadores y radicales intransigentes.

Cabe recordar que la última ley dictada antes del período de facto fue la ley 16.450, publicada el 24 de febrero de 1962, la continuidad de la numeración fue restablecida por la ley 16.451, publicada el 30 de diciembre de 1963.

Durante el gobierno de facto las normas de naturaleza legislativa, reiterando la denominación utilizada en el período 1955-1958 fueron llamados decretos leyes, ratificados –muchos de ellos– por la ley 16.478.

4.7.3. El gobierno de Illia

El 12 de octubre de 1963 –el último presidente que había asumido en la tradicional fecha, ahora rescatada, había sido Hipólito Yrigoyen, treinta y cinco años atrás– Arturo Illia asumió la Presidencia de la Nación.

En sus comienzos el gobierno, cumpliendo promesas pre-electorales, anuló los contratos petroleros. Consecuencia de ello fue que, por muchos años, el país continuaría dependiendo de la importación del vital producto, con el consiguiente egreso de divisas.

Después Illia actuó en forma cauta y gradual, su política consistió en aprovechar los ingresos provenientes de cosechas de significativo volumen (récord durante 1965) para expandir el consumo mejorando la participación de los trabajadores en el ingreso nacional y controlar con selectividad las importaciones.

No obstante la crítica de la prensa “especializada” y de la ortodoxia económica, el Producto Bruto Interno creció un 10,3% en 1964 y 9,1% en 1965. Sin embargo, el pragmatismo, la cautela y el gradualismo de la política económica y social del gobierno, daban una sensación de quietud. Había quienes querían más “ruido”.

La CGT comenzó con sus “planes de lucha”, la oposición criticaba la impasibilidad del gobierno frente a la ocupación temporal de las fábricas.

En lo político, el gobierno, consciente de la debilidad del sistema en el momento en que había llegado al poder procuró la eliminación gradual de las restricciones que pesaban sobre el peronismo. Sin embargo, a principios de diciembre de 1964, impidió el retorno de Perón, que, en un vuelo de línea, pudo llegar hasta Río de Janeiro.

Sin embargo, las elecciones parciales de 1965 mostraron un crecimiento del caudal político del peronismo, —que, con más de 3.400.000 votos, llegó a contar con cincuenta y dos diputados— y una ligera reducción del radicalismo.

Además, en 1965 se produjeron dos hechos políticos relevantes. Por un lado, Perón comisionó a su esposa María Estela Martínez, para desautorizar —mediante la impugnación de un can-

didato a gobernador– al líder metalúrgico Augusto Vandor, que pretendía “un peronismo sin Perón”⁶⁴. Por otra parte, el General Onganía, por desavenencias con el Presidente, pasó a retiro. Como Mac Arthur en Filipinas, volvería.

Difícilmente el gobierno pudiera superar el año 1967 en que debería pasar –como Frondizi en 1962– por las “horcas caudinas” de la renovación de las gobernaciones. Máxime si esto ocurría con un peronismo en ascenso.

Poco pudo hacer un gobierno que administró en forma honesta y ajustada y que hizo honor al respeto de las libertades individuales y de expresión –aunque “El silencio”, de Bergman fue prohibida y “Morir en Madrid” secuestrada–, frente a una feroz campaña de desgaste proveniente de todos los sectores.

Todos se limitaron a esperar el momento en que el golpe –que llegó el 28 de junio de 1966– produjera la destitución de las autoridades.

Cansados de la lentitud, la pasividad y la calma querían más movimiento.

Tendrían sobredosis.

4.7.4. La Revolución Argentina

4.7.4.1. El Gobierno de Onganía

Comparado con sus precedentes (la improvisación de 1930; los primeros días del Gral. Rawson en 1943; la larga y cruenta acción de 1955; y la acefalía y la asunción de Guido en 1963) el golpe del 28 de junio de 1966 tuvo una organización de impecable

⁶⁴ “Isabel” (como se hacía llamar la tercera esposa de Juan D. Perón), retornaría a Madrid a mediados de 1966, con ella llevó a un oscuro personaje que, siete años después, adquiriría mayor relieve, José López Rega.

prolijidad. Desde el punto de vista técnico, la legitimidad autocrática, cargada de experiencias, iba perfeccionándose.

Varios documentos institucionales, el Acta de la Revolución Argentina, el Mensaje de la Junta Revolucionaria al Pueblo Argentino (que reproducía algunos pasajes respecto del rol de las Fuerzas Armadas en el proceso político ya expuestos por el General Onganía en agosto de 1964 en West Point); el Estatuto de la Revolución Argentina y los Objetivos Políticos o Fines de la Revolución (que fueron añadidos el 19 de julio de 1966).

Había novedades:

- 1) Expresamente se invocaba el ejercicio del poder constituyente.
- 2) El gobierno no tenía carácter provisional.
- 3) No se creó el cargo de vicepresidente.
- 4) Los actos del gobierno de facto de naturaleza legislativa recibían el nombre de leyes y continuaban en su numeración a los que había dictado el gobierno de Illia.
- 5) Como había sucedido a fines de 1943 se disolvían todos los partidos políticos.
- 6) En el orden de prelación de las normas se anteponían a la Constitución Nacional los Fines Revolucionarios y el Estatuto de la Revolución. Como ya hemos visto al referirnos al período 1955-1958, esto significaba formalizar la flexibilización de una Constitución, que dejaba de ser rígida.
- 7) Apareció una nueva fuente de derecho que fueron los decretos de la Junta Revolucionaria.

Naturalmente, eran destituidos el presidente y el vicepresidente, disuelto el Congreso, intervenidas las provincias y cesaron las autoridades de la Ciudad de Buenos Aires. También cesaron

en sus funciones los jueces de la Corte Suprema y el Procurador General de la Nación. En este último caso, gesto omitido respecto de las demás autoridades depuestas, la Junta Revolucionaria, tras disponer el cese, tuvo la cortesía de “agradecer los importantes servicios que han prestado a la Nación en el desempeño de sus funciones”.

El 29 de junio de 1966 un contingente numeroso de gremialistas –entre los que se destacaban Augusto T. Vandor, Paulino Niembro, Rogelio Coria, Juan José Taccone y José Alonso– olvidaron sus diferencias internas, colgaron sus camperas y enfundados con prolijos sacos, aplaudieron en el Salón Blanco de la Casa de Gobierno el momento en el cual el General Onganía juró “...observar fielmente los Fines Revolucionarios, el Estatuto de la Revolución y la Constitución de la Nación Argentina...”

“La Junta Revolucionaria –comenta Carlos S. Fayt– cesó en sus funciones a partir de ese momento. Inviestió de la autoridad civil a un militar, sin término ni método de reemplazo, con facultades extraordinarias, como dictar leyes y designar gobernadores; transformó la forma de Estado de federal en unitaria; sustituyó el sistema republicano por uno autoritario, se apoderó del poder constituyente y erigido en supremo poder temporal, fijó objetivos generales y particulares y traspasó todo el derecho, subordinando la Constitución Nacional a los fines del estatuto de la Revolución. Esta comisión de acción que operó conforme a la situación, nació y murió a lo largo de un solo día. Veinticuatro horas le bastaron para modificar la estructura del estado, su forma de gobierno e imponer a la Nación un gobernante al margen de toda instancia terrenal, sin más dependencia ni responsabilidad que ante su conciencia, la Nación y Dios”⁶⁵.

Siguiendo la ejemplaridad de sus precedentes, el régimen no tardó mucho en mostrar su carácter represivo. A la disolución

⁶⁵ Fayt, Carlos S., *El político armado*, Eudeba, Bs.As., 1996, págs. 60 y 61.

de los partidos políticos se añadió la prohibición de numerosas publicaciones, muchas de ellas habían prestado valiosos servicios –que tampoco fueron agradecidos– allanando el terreno para el triunfo del golpe. Además, fueron intervenidas las universidades, generando un difícil frente de conflictos, que rápidamente osciló –superando las más sombrías expectativas– hacia el activismo de la extrema izquierda.

Si bien el peronismo y el sindicalismo dieron un respiro inicial al régimen de Onganía (que pudo gobernar durante tres años sin acudir al estado de sitio), a partir de 1967, algunos gremios (ferroviarios, portuarios y azucareros) comenzaron adoptar medidas de fuerza. Fueron intervenidos por el gobierno.

La puesta en práctica del programa económico de Adalberto Krieger Vasena, contuvo la inflación y trajo un moderado crecimiento económico, pero redujo la participación de los asalariados en el ingreso nacional.

Nuevos nombres, como Raimundo Ongaro y los sindicalistas cordobeses Agustín Tosco, Atilio López y Elpidio Torres, comenzaban a sonar como protagonistas de un gremialismo combativo.

Si en 1966 había quietud y pasividad, a partir de 1969 comenzaría la “*actividad*” y el “*movimiento*”. Los hechos sucedidos en Córdoba en las dos últimas semanas de mayo de 1969, sorprendieron a todos, también a Onganía, que poco después informaba por la cadena oficial: “*Cuando en paz y con optimismo la República marchaba hacia sus mejores realizaciones, la subversión, en la emboscada, preparó su golpe. Los trágicos hechos de Córdoba responden al accionar de una fuerza extremista organizada para producir una insurrección urbana.*”

El hecho –al que pronto se conoció como “*el cordobazo*”– hirió gravemente al gobierno de Onganía y a la Revolución Argentina, cuyo mejor momento había pasado. Seguían el desgaste y la

decadencia. También mostraba que una forma inusual de violencia aparecía explosivamente en la vida política argentina. La desconstitucionalización se aceleraba y sus peores efectos ya comenzaban a percibirse.

Desde las Fuerzas Armadas, se afirmaba la idea de revocar el “*cheque en blanco*” que se había dado al gobierno y restablecer las instituciones constitucionales.

El golpe definitivo se produjo el 29 de mayo de 1970, cuando Aramburu fue secuestrado y posteriormente asesinado por la organización subversiva que tendría poco tiempo después mayor relieve. Para el Gobierno de Onganía –que manoteó, como un ahogado, la ley marcial y la pena de muerte– significó el fin. Para la Argentina era el preámbulo de un largo decenio de increíble violencia, cuyo portal debió advertir “...*dejad toda esperanza, los que entráis...*”.

Tras el breve paso –del 18 de junio de 1970 al 23 de marzo de 1971– del General Levingston por la Presidencia, la llegada de Lanusse a la Primera Magistratura, unida a la designación como Ministro del Interior de Arturo Mor Roig, que había presidido la Cámara de Diputados de la Nación, durante la Presidencia de Illia, hacía evidente el propósito de traspasar el poder a autoridades elegidas legítimamente.

Tal propósito se manifestó a través de medidas tales como la rehabilitación de la actividad de los partidos políticos (ley 18.975), a los que fueron devueltos además sus bienes y locales (ley 19.109).

Asimismo, Lanusse dispuso el levantamiento de medidas represivas que recaían sobre algunos sindicatos y anunció, a la vez, que podrían reunirse las comisiones paritarias y discutir irrestrictamente los convenios laborales.

Era esta la base de un nuevo proyecto político que con el nombre de Gran Acuerdo Nacional (GAN), manifestado dentro del marco del pluralismo y a partir del consenso de las fuerzas políticas y sociales, permitiera una salida “honrosa” de la Revolución Argentina y, repudiando al terrorismo, concretara el establecimiento de una democracia sólida. Esto podía incluir –se especulaba– una candidatura “de transición” del General Lanusse.

Si bien existieron algunos acercamientos iniciales entre el gobierno y el peronismo, Perón no quería que le impusiesen condiciones. Para eso aprovechó la circunstancia de que el gobierno veía su actuación obstaculizada por los gremios “combativos” –como los “clasistas” cordobeses– y por el terrorismo y procuró oponer su propio frente político al Gran Acuerdo Nacional.

4.7.4.2. *El terrorismo*

Hechos como el secuestro y asesinato de Oberdan Sallustro, el homicidio del Gral. Juan Carlos Sánchez, “copamientos” de distintas localidades, robos “tipo comando”, como el del BANADE, y atentados, como el dirigido contra el ex Ministro de Justicia Jaime Perriau, mostraban que la actividad terrorista de izquierda, especialmente la desplegada por organizaciones como el Ejército Revolucionario del Pueblo (ERP) y Montoneros, crecía en progresión geométrica.

Si a las torpezas represivas del poder de facto, puestas de manifiesto en episodios como el que se produjo el 22 de agosto de 1972 en Trelew, se añade la actitud, al menos confusa, del peronismo que hablaba de “*juventud maravillosa*” y “*formaciones especiales*” y prestaba sus locales partidarios para velar a los terroristas abatidos, sólo podía augurarse un sombrío panorama.

4.7.4.3. La “Hora del Pueblo” y la “Institucionalización”

Desde noviembre de 1970, a través de un documento denominado “La Hora del Pueblo”, dirigentes políticos socialistas, radicales, justicialistas, demócrata progresistas, conservadores, entre otros, demandaron un cambio de la situación política, normalizando a las instituciones a partir del llamado a elecciones sin proscripciones.

Para que esa normalización –traspaso de una autocracia a una democracia– pudiera concretarse de la manera más efectiva posible, el gobierno formó a la “Comisión Asesora para el Estudio de la Reforma Institucional”⁶⁶, a la que se encargó, entre otras tareas, la de dictaminar acerca de la viabilidad de una reforma constitucional realizada por el gobierno de facto y su aplicación a las futuras autoridades democráticamente elegidas.

Los doctores Bidegain, Botana, Oyhanarte, Peña, Ramella, Rouzaut y Vanossi, dictaminaron:

- 1° *“Que es viable el ejercicio del poder constituyente bajo el régimen político actual y antes de la próxima elección de autoridades;*
- 2° *Que tal ejercicio debe ser confiado al pueblo;*
- 3° *Que las Fuerzas Armadas, representadas por el Presidente de la Nación o la Junta de Comandantes en Jefe, deben actuar como iniciadoras del proceso constituyente;*
- 4° *Que debe descartarse la reforma total de la Constitución;*
- 5° *Que debe ser el pueblo el que decida acerca del restablecimiento literal de la Constitución o de su reforma par-*

⁶⁶ Con algunas ausencias notables –como Segundo V. Linares Quintana, César E. Romero y Carlos Sánchez Viamonte– los nombres de Carlos M. Bidegain, Natalio Botana, Julio Oyhanarte, Roberto I. Peña, Pablo Ramella, Adolfo Rouzaut, Jorge Vanossi, Mario J. López, Germán J. Bidart Campos, Alberto A. Spota y Carlos S. Fayt, muestran que en la composición de la comisión estaba *la flor y nata* de los constitucionalistas argentinos.

cial, a cuyo fin las Fuerzas Armadas, en cuanto órgano preconstituyente, confeccionarán el temario de los puntos susceptibles de modificación;

6° Que, hallándose en juego un poder constituyente no reglado por el artículo 30 de la Constitución, son utilizables el procedimiento de referéndum y el de convocatoria a una convención reformadora. El gobierno elegirá entre ellos, evaluando con sentido pragmático los datos de la realidad política del país”.

4.7.4.4. El Estatuto Fundamental dictado en 1972

El 3 de mayo de 1972 la Junta de Comandantes en Jefe dictó la “Ley Declarativa Fundamental”, por medio de la cual, y fundándose en sus poderes revolucionarios, declaró necesaria la modificación parcial de la Constitución⁶⁷.

Desde el gobierno se anunció también que el 25 de marzo de 1973 se realizarían las elecciones generales y se establecieron dos limitaciones:

Quedaban excluidos como candidatos los gobernantes (Lanusse incluido), que continuaran desempeñando funciones después del 24 de agosto de 1972.

Tampoco podrían ser candidatos “quienes no se encuentren permanentemente en el país desde el 25 de agosto de 1972 hasta la realización del acto electoral”.

La segunda limitación imponía a Perón la necesidad de retornar al país en la fecha mencionada. Perón ni siquiera aceptó esta imposición.

⁶⁷ El texto de la norma aclaraba que era necesario reformar los artículos 1, 5, 42, 45, 46, 48, 55, 56, 67, inc. 7, 68, 69, 72, 77, 81, 87 y 96 de la Constitución Nacional.

Finalmente, el 24 de agosto de 1972, la Junta de Comandantes en Jefe, en ejercicio del poder constituyente y para cumplir con los fines de la Revolución Argentina, dictó un Estatuto Fundamental, por medio del cual se modificaba parcial y transitoriamente la Constitución Nacional de 1853, con las reformas de 1860, 1866, 1898 y 1957.

La modificación era parcial porque, entre otras reformas:

Reducía la duración del mandato presidencial a cuatro años permitiendo una sola reelección.

Establecía la elección directa de Presidente, Vicepresidente y Senadores Nacionales, e incorporaba el balotaje para el caso de que ningún candidato tuviese la mayoría absoluta de los votos válidos emitidos.

Se reducía el mandato de los senadores a cuatro años. Se creaba el “tercer senador”, que era asignado a la primera minoría.

Se ampliaba el período ordinario de sesiones legislativas del 1° de abril al 30 de noviembre y era reducido el quórum para sesionar a la cuarta parte de los miembros de la cámara.

Creaba un jurado de enjuiciamiento al que se encargaba la función de examinar la conducta y establecer la responsabilidad de los jueces de los tribunales de la Nación inferiores a la Corte Suprema de Justicia.

Para evitar al próximo gobierno problemas como los que debió padecer Frondizi y habría padecido Illia, si no hubiera sido destituido, se unificaba la duración de los mandatos de los poderes Legislativo y Ejecutivo provinciales con los nacionales y se establecía la elección simultánea para todos estos cargos.

La reforma también era transitoria porque el artículo 4° del Estatuto Fundamental disponía: *“Este Estatuto regirá hasta el 24 de mayo de 1977. Si una convención constituyente no decidiera acerca de la incorporación definitiva al texto constitucional, o su*

derogación total o parcial, antes del 25 de agosto de 1976, su vigencia quedará prorrogada hasta el 24 de mayo de 1981”.

4.7.4.5. El retorno de Perón y las elecciones del 11 de marzo de 1973

El 17 de noviembre de 1972 se produjo el retorno de Perón a la Argentina. Durante su estadía, de un mes escaso, el líder justicialista se dedicó a reunirse con la mayoría de los restantes dirigentes partidarios y a conformar –alrededor del justicialismo– una alianza –o frente– de partidos. De allí saldría poco después, el Frente Justicialista de Liberación (FREJULI).

El 11 de marzo de 1973 se realizaron las elecciones. Héctor J. Cámpora y Vicente Solano Lima, candidatos del Frejuli, con cerca de 6.000.000 de votos obtuvieron el 49,53% de los votos, la fórmula de la Unión Cívica Radical, encabezada por Ricardo Balbín alcanzó el 21,29% de los votos y tuvo el segundo lugar.

Aunque el Frejuli, por centésimos, no alcanzó la mayoría absoluta, la Unión Cívica Radical decidió no presentarse en el balotaje, con lo cual quedaba consagrada, casi dieciocho años después la vuelta del peronismo al poder.

4.7.4.6. Síntesis del período 1966 - 1973

El período de facto reseñado se caracterizó por presentarse, si ello cabe, de una manera ordenada. Imitó a sus predecesores menos cercanos al combinar la aplicación del estado de sitio con la ley marcial.

El gobierno de facto se presentó, continuó y concluyó su actuación ejerciendo el poder constituyente. Indudablemente, se trataba de un poder constituyente autocrático. Si bien es cierto que el propósito que acompañó al establecimiento de normas cons-

titucionales destinadas a regir al próximo gobierno respondía a evitar experiencias que habían sido negativas, esto no pudo impedir graves dificultades interpretativas que se plantearon durante el período siguiente respecto de la vigencia de las normas constitucionales.

De todas maneras, la necesidad de muchas de las reformas (ampliación del período de sesiones ordinarias, balotaje, tercer senador, elección directa del Presidente, vicepresidente, y senadores) incorporadas en el Estatuto de 1972, quedó certificada por el hecho de que algunas de ellas fueron incluidas, catorce años después, en los dictámenes del Consejo para la Consolidación de la Democracia, e incorporadas en el texto constitucional, tras la reforma de 1994.

Hay que destacar también que durante el período fueron sancionadas numerosas leyes relacionadas con materias constitucionales y de derecho público, que aún mantienen su vigencia, entre ellas podemos incluir a la ley 19.549 de Procedimientos Administrativos, el Código Electoral Nacional (ley 19.945) y la ley 16.986 que rige el juicio de amparo.

Respecto de esta última cabe señalar una deuda que el legislador tiene pendiente. Desde el mismo momento de su sanción, en 1966, la ley 16.986 se hizo pasible de las más variadas críticas –algunas de ellas acertadas– sin embargo, todas las variantes que se han producido respecto de su aplicación derivan de decisiones judiciales o de actos del constituyente, como la incorporación del amparo en el artículo 43 de la Constitución Nacional en 1994. Pero nada ha hecho el legislador. Cabe pensar que o la ley no es tan mala, o, posiblemente, que el legislador –en más de cuarenta años– ha sido moroso.

Ha sido sin embargo en el ámbito del derecho privado donde el legislador de 1966 a 1973 mostró con más claridad su destreza. Basta pensar en la ley 17.418 de Seguros, el Código Procesal Ci-

vil y Comercial de la Nación, aprobado por la ley 17.454, la ley 17.711 que acometió la siempre difícil –por la enorme cantidad de prejuicios que acompaña al tema– reforma del Código Civil, la ley 17.801 del Registro Nacional de la Propiedad Inmueble, las leyes de Sociedades Comerciales (19.550) y de Concursos (19.551), la ley de Navegación (20.094) y la ley 20.337 de Cooperativas. La calidad técnica está demostrada por el hecho de que, cuarenta años después de su sanción, todas ellas, con algunas modificaciones o bien continúan en vigencia o han sido sustituidas por normas que mantuvieron su estructura.

Desgraciadamente, el aporte más importante al proceso de desconstitucionalización está dado por el incremento y la generalización del terrorismo. Esto ponía en evidencia que, con distintos argumentos, había quienes consideraban que la violencia era el mecanismo más adecuado –quizás el único– para solucionar las controversias políticas.

Lo más grave era que este criterio –que la última explicación que puede tener es aquella que dice que el fin justifica los medios– era alentado por la miopía de algunos y, además, no era objeto de un rechazo activo, decidido y completo por la mayoría de la sociedad.

Respecto de los actos de naturaleza legislativa dictados durante el período, a diferencia de sus predecesores, el gobierno de facto que actuó entre 1966 y 1973 los denominó “leyes” y mantuvieron la continuidad de la numeración. La primera “ley” que dictó fue la 16.884⁶⁸ y concluyó siete años después con la “ley” 20.507.

Otro fenómeno que cabe apuntar pasa por el hecho de la prolongada e inédita duración del gobierno de facto, que se extendió por seis años, diez meses y veintiocho días. Esto da también una

⁶⁸ La ley 16.883 fue promulgada por el presidente Illia, aunque fue publicada después de su derrocamiento.

idea de que se iba borrando el carácter excepcional y provisional de estos gobiernos, que, por su actuación durante lapsos extensos, iban constituyendo una alternativa autocrática aceptada.

Finalmente, como sucedió en todos los episodios de facto precedentes, ninguna sanción se adoptó con los autores de los hechos que habían llevado a la sustitución irregular de las autoridades constitucionales.

4.8. De mayo de 1973 a marzo de 1976

4.8.1. La izquierda en el gobierno

El 25 de mayo de 1973 Héctor J. Cámpora asumió la Presidencia.

La contundencia del triunfo en el proceso electoral desarrollado entre marzo y abril de 1973 permitía hablar de una hegemonía del peronismo.

El Frejuli había ganado en todas las provincias –salvo Neuquén donde triunfó el “neoperonista”, Movimiento Popular Neuquino–. Sin balotaje ganó en 9 de ellas y con balotaje en las 12 restantes. En cambio, el balotaje realizado en la Ciudad de Buenos Aires, dio el triunfo a la Unión Cívica Radical y llevó a Fernando de la Rúa como senador por la Capital. Sobre un total de 243 diputados, 145 correspondieron al Frejuli, que, a su vez, tuvo 44 senadores sobre un total de 69.

Además, la oposición había manifestado su intención de facilitar las cosas al gobierno, resumida esta actitud en la fórmula “*El que gana gobierna, y el que pierde ayuda*”.

Si entre 1955 y 1973 fracasaron todas las alternativas que intentaron los antiperonistas, entre 1973 y 1976 se vería el fracaso

del peronismo. En el desgaste del gobierno, durante este período, confluyeron diversos factores que van desde la violencia y la intolerancia, pasando por imprecisiones ideológicas, ambiciones desmedidas, y la excesiva concentración de expectativas en un liderazgo que súbitamente se extinguió. Todo esto sucedió dentro del peronismo.

Hasta el 13 de julio de 1973, cuando Cámpora y Solano Lima renunciaron, transcurrieron cuarenta y nueve días que constituyen uno de los períodos en los cuales la izquierda gobernó en la Argentina.

Con efervescencia y sin respetar las formas, ni el fondo, rápidamente se liberaron a los presos políticos y algunos comunes, actitud “ratificada” por el Congreso, mediante una ineficaz ley de amnistía⁶⁹.

También las “tomas” se extendieron a las facultades, empresas del estado, medios de comunicación y reparticiones públicas, episodios que, sin mayor trascendencia, mostraban la falta de control efectivo por parte de las nuevas autoridades.

Es que el Estado parecía dividido en compartimentos estancos.

Mientras la extrema izquierda se asentaba en las universidades, la extrema derecha respondía desde la vieja guardia sindical y el Ministerio de Bienestar Social donde estaba situado el influyente secretario privado de Perón, José López Rega y un cuantioso contingente de “custodios”, que disponía de un moderno arsenal.

La violencia, en lugar de la algarabía de sus simpatizantes, marcó el retorno definitivo al país de Perón, que el 21 de junio de 1973, dirigió un mensaje conciliador.

Allí, entre otras cosas, Perón dijo:

⁶⁹ Fue mediante la ley 20.508, digo ineficaz porque si su objeto era afianzar la paz social, el efecto que produjo fue el contrario.

“La situación del país es de tal gravedad que nadie puede pensar en una reconstrucción en la que no deba participar y colaborar. Este problema, como ya lo he dicho muchas veces, o lo arreglamos entre todos o no lo arregla nadie. Por eso deseo hacer un llamado a todos al fin y al cabo hermanos, para que comencemos a ponernos de acuerdo...Reorganicemos el país y dentro de él al Estado...Para ello elijamos a los mejores hombres, provengan de donde provinieren.”

4.8.2. La presidencia de Perón

Tras la renuncia de Cámpora y Solano Lima, el Presidente de la Cámara de Diputados de la Nación, Raúl Lastiri, ocupó transitoriamente la Presidencia; de acuerdo con las disposiciones de la ley de acefalía vigente, le correspondía convocar a elecciones para designar a los sucesores de los renunciantes.

El 23 de septiembre de 1973 Perón obtuvo la victoria electoral más contundente de toda su carrera política. Fue elegido presidente con el 62% de los votos favorables. **Batió varias marcas.**

- 1) Había superado a Roca y a Yrigoyen porque fue elegido presidente por tercera vez.
- 2) Se había superado a sí mismo porque fue el mayor caudal de votos que –antes y después– tuvo un candidato presidencial en la Argentina.
- 3) Su mujer lo acompañaba en la fórmula presidencial, superaba también con esto las objeciones que en 1951 se habían opuesto a la candidatura de Eva Perón.

Sin embargo, sus “formaciones especiales” no tardarían en opacar la euforia de la jornada electoral. El 25 de septiembre de 1973, el líder de la CGT, José Ignacio Rucci era asesinado por los Montoneros. El 1° de octubre el Consejo Superior Peronista, mediante una “orden reservada” insta a los dirigentes justicialistas a terminar con la infiltración marxista en el movimiento.

“Todo parece indicar –dice María M. Oller– que el tema más grave que debe encarar el gobierno es el de la violencia; pero...no existe ni en la oposición, ni en el gobierno, un debate claro sobre el punto. Pero sucede que tampoco la ciudadanía es convocada –a través de los partidos, de los medios de comunicación, o de otros ámbitos e instituciones– con el objetivo de producir una polémica abierta y democrática al respecto”⁷⁰.

Si los terroristas fundaban su actividad en el sigilo, no podía ocurrir lo mismo en el gobierno. Al menos las grandes líneas políticas para combatir la violencia debían resultar de un consenso logrado tras un amplio debate. Esto que no sucedió durante el gobierno peronista, sentaba un mal precedente para resolver la cuestión en el futuro.

Al terrorismo de izquierda pronto se sumó el de la derecha, con la aparición de la Alianza Anticomunista Argentina (Triple A).

Así mientras el ERP y los Montoneros atacaban a los ejecutivos de las multinacionales, a los policías o a los militares, la Triple A difundía amenazantes listas y sembraba el temor entre los ideólogos, militantes o simpatizantes tildados de “zurdos”.

El ataque a la Guarnición de Azul, el atentado contra Hipólito Solari Yrigoyen, el nombramiento de Carlos A. Villar en la Jefatura de la Policía Federal y el “navarrazo” cordobés, avalado por el gobierno federal, mostraron que los mensajes de paz no habían encontrado un terreno fértil.

Perón comprobaría por sí mismo los efectos de la actitud ambigua que años atrás tuvo con el terrorismo. El 1° de mayo de 1974, en medio de la violencia, la “juventud maravillosa”, ahora compuesta de “estúpidos” e “imberbes”, dejó medio vacía a la Plaza de Mayo. El mismo mes la rama juvenil es excluida del Consejo Superior Justicialista, (Perón no quería “incorporar la

⁷⁰ Oller, María M. *El imperio de la violencia (1966-1976)*, Todo es Historia, N° 253, pág. 80.

manzana de la discordia dentro del Movimiento”), también fue asesinado el padre Carlos Mujica.

Tras una larga entrevista con Ricardo Balbín y un recordado mensaje que pronunció el 12 de junio, el 1° de julio de 1974, moría Juan Domingo Perón.

4.8.3. *El Fin*

Después de la muerte de Perón ya no hubo límites para las ambiciones y la violencia. Alrededor de su sucesora, José López Rega tiende un cerco que durará un año durante el cual contará con una cuota apreciable de descontrolado poder.

La violencia seguía: el 15 de septiembre de 1974 fue asesinado el ex ministro Mor Roig; el 1° de agosto la Triple A se adjudicó el asesinato del diputado izquierdista Rodolfo Ortega Peña; el 19 de septiembre fueron asesinados Julio Troxler y Atilio López. Desgraciadamente, como acostumbra a decirse en los tratados de Derecho *“la enumeración no es taxativa”*.

Además, la llegada de Alberto Ottalagano al Rectorado de la Universidad de Buenos Aires, enseñaría a muchos que la atribución indiscriminada a izquierdistas moderados, liberales, conservadores o nacionalistas, del rótulo de “fascistas”, practicada con amplitud en el pasado inmediato, no era técnicamente correcta. La presencia de una figura más cercana a ese rótulo a la cabeza del principal centro de enseñanza superior del país, se encargaría de mostrarles con claridad —la letra con sangre entra— que era necesario ser más preciso en las clasificaciones.

En un país donde las palabras terrorismo, represión, atentado, asesinato, exilio, clandestinidad, subversión, activistas y extremistas, “zurdos” y “fachos”, comienzan a utilizarse cada vez más en el lenguaje cotidiano, la sociedad, artífice y víctima de la violencia, puede desintegrarse.

Ante este peligro las respuestas que provenían del poder no parecían muy conciliadoras. Así en 1975, José López Rega, al regresar de un viaje al exterior, declaró ante la prensa: *“Hemos retornado con ánimo y fuerza renovadora para darles duro a quienes no quieren colaborar con la Patria; y a los que tengan la cabeza dura les vamos a encontrar una maza adecuada a su dureza; el quebracho de Argentina es muy bueno”*⁷¹. En el terreno económico la situación era también muy grave. El desabastecimiento, la inflación y sus secuelas, los precios máximos, el mercado negro, el aumento de la desocupación y la caída de la productividad y el fuerte ajuste –preludio de muchos otros– propiciado por Celestino Rodrigo, terminó por concentrar la furia sindical contra el Ministro de Economía y su mentor José López Rega en julio de 1975.

Privada de respaldos políticos y aquejada por el cansancio, la Presidenta de la Nación no daba muestras de contar con la aptitud necesaria para enfrentar a la violencia y a la crisis económica que recaían sobre la sociedad.

La llegada del General Videla, del Almirante Massera y del Brigadier Agosti a la cúpula de las respectivas Fuerzas Armadas, unida a la sensación de vacío de poder existente, comenzaron a alentar en muchos sectores de la sociedad la expectativa de ensayar nuevamente la alternativa de un golpe militar, destinado a reordenar definitivamente a la Argentina.

Si en 1973 hubo esperanzas de establecer una democracia consolidada a partir de la llegada de un gobierno mayoritario al poder, el componente autoritario del peronismo, que de muchas formas se hizo presente y tuvo un claro protagonismo –desde el gobierno y desde el llano, cuando “las formaciones especiales” se opusieron, empleando, la violencia, único método político que practicaron, contra el gobierno que habían traído– se encargó de

⁷¹ Mendelevich, Pablo, *El Brujo José López Rega*, Todo es Historia, N° 375, pág. 31.

mostrar que el proceso de desconstitucionalización exhibía sus efectos reales cada vez con más contundencia.

Sin embargo, la desconstitucionalización no había concluido, faltaba una etapa más que comenzó el 24 de marzo de 1976, cuando la Presidenta María Estela Martínez de Perón fue desplazada del gobierno por las fuerzas militares.

4.8.4. Síntesis del período

El incesante aumento de la violencia, la fundada sospecha de la aparición del terrorismo de estado como forma de resolver los conflictos políticos y una feroz inestabilidad política contribuyeron a acrecentar una desconstitucionalización que comenzaba a abrumar a los argentinos.

El peronismo y la sociedad argentina también percibían que un proceso en el cual predominase –como ocurrió– el componente autoritario del primero difícilmente fuera viable y, si llegaba a serlo, pronto conduciría al Estado a su desintegración.

Si los dieciocho años transcurridos entre 1955 y 1973 habían servido para demostrar –a un elevado costo– que sin el peronismo no era posible construir una convivencia armónica en una sociedad democrática, el tiempo que transcurrió entre 1973 y 1976 mostró –también con un alto costo– que el peronismo sólo, tampoco estaba en condiciones de hacerlo.

La actitud conciliadora que Perón tuvo respecto de sus antiguos adversarios –que contrasta con la que tuvo con sus partidarios díscolos– ponía de manifiesto que el viejo líder era consciente de esta situación. Lo más rico y trascendente del período para la democracia constitucional, surge del reencuentro amistoso de dos antiguos adversarios: Juan D. Perón y Ricardo Balbín.

“Perón estuvo proscripto de 1955 a 1973. Al impedir que el peronismo se expresara electoralmente, durante esos dieciocho

años –nos dice Mariano Grondona– la Argentina de los partidos democráticos no fue democrática. ¿Lo habría sido si después de permitirle a Perón que volviera éste hubiera restaurado el régimen autoritario de 1945-1955?

La única manera de superar las preferencias dictatoriales de la mayoría es la reconciliación de un dictador que se torna democrático y una oposición de raíz democrática que le toma la palabra. Esto es lo que pasó en la Argentina a partir del abrazo entre Perón y Balbín. Por eso tenemos, hoy, democracia”⁷².

Tras la muerte de Perón, legítimamente le tocó a Ricardo Balbín, despedir al Presidente fallecido, en nombre de los partidos políticos. El líder radical, pronunció uno de sus discursos más memorables. De él hay una frase que se grabó en la conciencia colectiva, ante un peronismo desamparado y acongojado por la muerte de su líder y un antiperonismo expectante, Balbín era el hombre justo que, en el momento justo, uso las palabras justas “...este viejo adversario hoy despide a un amigo...”.

Balbín y Perón, cada cual de su lado, pero juntos, habían mostrado a antiperonistas y peronistas que eran capaces de compartir un sentimiento que es caro a los argentinos, podían ser amigos. La concordia aparecía como una alternativa viable destinada a cerrar una profunda y dolorosa herida que durante treinta años había estado abierta.

Respecto de la validez de las normas dictadas durante el gobierno de facto anterior, no se alteró su numeración que –recordamos– había continuado a la de las leyes sancionadas por el Congreso anterior, sin embargo, fueron denominadas decretos leyes y se le asignó después de una barra las dos últimas cifras correspondientes al año de su dictado. Así, según la fecha de su emisión, algunos billetes de banco llevaban la designación “cien pesos ley

⁷² Grondona Mariano, *Sin ciudadanos no hay democracia*, La Nación 25 de mayo de 2000, pág. 4.

18.188” y otros “cien pesos decreto-ley 18.188/69”. La inflación no tardaría en tornar estériles a discusiones formales.

Una situación novedosa se planteó respecto de algunas leyes dictadas por el gobierno de facto y que estaban destinadas a entrar en vigor después de que el poder fuese transferido a las autoridades con investidura democrática.

En algunos casos, estas normas fueron dejadas sin efecto por medio de decretos, cuya validez fue cuestionada. La Corte Suprema de Justicia de la Nación sostuvo que las normas dictadas por el gobierno de facto para ser aplicadas con posterioridad a su salida del poder carecían de efectividad que las legitimase, por no existir razones de necesidad y urgencia que justificaran su irregular dictado y, por lo tanto, podían ser dejadas sin efecto por medio de actos dictados por los poderes públicos de jure. (Fallos: 289:177; 291:584; 293:213, 317 y 665). La Corte que comenzó a actuar después del golpe de 1976 no avaló este criterio (Fallos: 295:264).

Finalmente, las normas del Estatuto Fundamental dictado en 1972 fueron aplicadas parcialmente. Así, por ejemplo, mientras el Poder Ejecutivo actuaba, en general, de acuerdo con las normas del referido estatuto, en lo que se refiere a su elección, duración y posibilidad de reelección; el Poder Legislativo aplicaba las normas relativas a su composición, pero dejaba de lado aquellas que se referían a su funcionamiento y la Corte Suprema en los casos “Venini” y “Romero”⁷³ declaró la caducidad del jurado de enjuiciamiento de magistrados creado por el Estatuto y dispuso la remisión de las actuaciones a la Cámara de Diputados, de acuerdo con la competencia de cámara acusadora que le asignaba el artículo 45 de la Constitución Nacional.

Evidentemente la confusión respecto de las normas constitucionales vigentes –que había comenzado en 1930– se había

⁷³ Fallos: 286: 23 y 235.

acentuado como consecuencia de un proceso de desconstitucionalización que, en sus últimos tramos, llenaba de oscuridad cuestiones –como la vigencia de las normas constitucionales– que, esencialmente, debían ser claras.

Por entonces sostenía Vanossi la evidente necesidad de que una Convención Constituyente definiera esta situación de incertidumbre e inseguridad jurídica: *“Es menester purgar los vicios que afectan al sistema constitucional actual. Para ello hace falta ‘bonificar el título’ (como dicen los jusprivatistas) de los actuales poderes nacionales, lo que hace imprescindible un acto de plena soberanía popular, sin condiciones ni restricciones. A partir de allí se edificará un nuevo régimen constitucional, como punto de partida de una existencia política que no esté permanentemente amenazada por la incertidumbre y por los cuestionamientos a su legitimidad”*⁷⁴.

Si esta era la conclusión a la que llegaba un especialista, difícilmente el ciudadano común pudiera saber con claridad cuál era la Constitución de la Argentina en este período. Si resultaba difícil encontrar una respuesta a esta pregunta en 1958, la sanción del Estatuto Fundamental de 1972 y su aplicación parcial por las autoridades que actuaron a partir del 25 de mayo de 1973, agregaban más dificultades para encontrar la respuesta.

La incertidumbre respecto de la validez y la vigencia de la norma fundamental era uno de los efectos a los que llevó el proceso de desconstitucionalización⁷⁵.

⁷⁴ Vanossi, Jorge R., op. cit. pág. 692.

⁷⁵ Una muestra de la persistencia de la incertidumbre está dada por el hecho de que aún en 1986 un grupo de senadores justicialistas presentó un proyecto de ley por el cual se pretendía restablecer la vigencia de la reforma constitucional de 1949.

4.9. El último gobierno de facto 1976/1983

4.9.1. La autorregulación

En cuanto a las normas sobre las cuales afirmó asentarse el Proceso de Reorganización Nacional irrumpió con la misma prolijidad que lo hizo la Revolución Argentina⁷⁶.

En el Acta para el Proceso de Reorganización Nacional, se resolvió constituir con los Comandantes Generales (después comandantes en jefe) de las Fuerzas Armadas, la Junta Militar que asumió “*el poder político de la República*”, declaró la caducidad de los mandatos de la Presidente, de los gobernadores, los intendentes y los legisladores (federales, provinciales y municipales) del país y designó a sus reemplazantes.

Quizás por la precipitación con la que debió actuarse, el acta omitió a los ministros del Poder Ejecutivo Nacional y de los gobiernos de provincia. Tampoco tuvo con los dres. Miguel A. Bercaitz, Agustín Díaz Bialek, Pablo Ramella, Ricardo Levene (h.), Héctor Masnatta y Enrique Carlos Petracchi, jueces de la Corte Suprema y Procurador General de la Nación, respectivamente, la deferencia que los autores del golpe de 1966 habían tenido con sus pares, los dres. Esteban Imaz, Aristóbulo Aráoz de Lamadrid, Luis M. Boffi Boggero, Ricardo Colombres, Amílcar Mercader, Carlos Zavala Rodríguez y Ramón Lascano, a quienes se les habían agradecido los importantes servicios prestados.

También fueron destituidos quienes cumplían similares funciones en las provincias.

Los restantes integrantes del Poder Judicial –magistrados y funcionarios– Nacional y provinciales, eran puestos en comisión (art. 3° de la ley 21.258).

⁷⁶ Más aún, así como el discurso del General Pistarini, preavisó con un mes de anticipación el golpe del 28 de junio de 1966, el mensaje –pronunciado por Videla en Tucumán en la Nochebuena de 1975– extendió a tres meses el plazo del ultimátum al gobierno que sería desplazado.

Por su parte, el artículo 5° de la ley citada, imponía a los magistrados por designarse o confirmados la obligación de jurar acatamiento a los Objetivos Básicos, al Estatuto y a *“la Constitución Nacional en tanto no se oponga a aquellos”*, mención, esta última que fue eliminada siete días después (ley 21.279), a fin de equiparar la fórmula que emplearían los jueces con la que habían utilizado los demás integrantes del gobierno de facto.

Además, la Junta Militar publicó el Acta fijando el Propósito y los Objetivos Básicos para el Proceso de Reorganización Nacional.

El Propósito era restituir los valores esenciales que sirven a la conducción integral del Estado, enfatizando el sentido de moralidad, idoneidad y eficiencia, erradicar la subversión y promover el desarrollo económico para asegurar la posterior instauración de una democracia republicana, representativa y federal.

Los objetivos básicos eran sanear las instituciones políticas; la vigencia de los valores de la moral cristiana, la tradición nacional y la dignidad del ser argentino; la vigencia de la seguridad nacional erradicando a la subversión y a sus causas, la ubicación internacional en el mundo occidental y cristiano, manteniendo la capacidad de autodeterminación, el establecimiento de una economía mixta destinada a obtener el bienestar general *“a través del trabajo fecundo, con igualdad de oportunidades y un adecuado sentido de justicia social”* y la *“Vigencia plena del orden jurídico y social”*.

Invocando el ejercicio del poder constituyente, la Junta Militar dictó también el Estatuto para el Proceso de Reorganización Nacional, en el cual se declaraba *“órgano supremo de la Nación”*.

En tal condición, a la Junta Militar le correspondía velar por el normal funcionamiento de los demás poderes del Estado, ejercer el comando de las Fuerzas Armadas, y designar al Presidente de la República.

También se reservaba la atribución de remover al Presidente cuando “por razones de estado” lo considerase conveniente.

En cuestiones relativas a las Fuerzas Armadas y a la política exterior la Junta Militar se reservaba poderes respecto de los cuales la tarea del Presidente era convalidatoria. También lo era con relación a la designación de los jueces de la Corte Suprema y el Procurador General de la Nación.

La fórmula de juramento presidencial, incluida en el reglamento aprobado por la ley 21.256, fijaba el orden normativo:

1. Los Objetivos Básicos;
2. El Estatuto para el Proceso de Reorganización Nacional,
y
3. La Constitución de la Nación Argentina.

Al respecto la Corte interpretó: “*que las Actas Institucionales y el Estatuto para el Proceso de Reorganización Nacional son normas que se integran a la Constitución Nacional, en la medida que subsistan las causas que han dado legitimidad a aquellas, fundadas –según lo señalara esta Corte– en un verdadero estado de necesidad que obligó a adoptar medidas de excepción, como la aquí examinada, para superar una crisis institucional y proteger al Estado, todo ello sin perjuicio de que los derechos reglamentados guarden razonable y adecuada relación con ese fundamento*”⁷⁷.

Con ello se admitía la “flexibilización de hecho” que la Constitución sufría al fundarse su aplicación “condicionada” a argumentos que recuerdan a la “razón de estado”. Sin embargo, la Corte –en una recordada sentencia, dictada dos años después– atenuó los efectos de esta doctrina. (Caso: “Timberman” Fallos 301:771).

⁷⁷ Fallos: 299:142.

Volviendo a las normas dictadas por la Junta Militar, cabe indicar que también se creaba una Comisión de Asesoramiento Legislativo, integrada por tres oficiales superiores de cada fuerza, que, en definitiva, tenía por misión asistir a la Junta Militar y al Presidente, cuando no disentía de éste, respecto de proyectos de leyes “de significativa trascendencia.”

Esta compleja trama orgánica, complementada por la ley 21.256, que establecía el “*Reglamento para el Funcionamiento de la Junta Militar, Poder Ejecutivo Nacional y Comisión de Asesoramiento Legislativo*”, obedecía al principio del tercio o del 33% en la distribución de poderes entre las Fuerzas Armadas.

En cuestiones de suma gravedad relacionadas con el manejo de las relaciones exteriores, como el conflicto del Beagle y el conflicto del Atlántico Sur, como así también respecto del control de las actividades destinadas a reprimir la subversión, este principio, como ya parece mostrarlo en la formulación de las normas destinadas a regir al gobierno de facto exhibiría una complicada funcionalidad.

4.9.2. La represión

La Junta Militar suspendió el derecho de opción para salir del país, previsto en el artículo 23 de la Constitución Nacional; suspendió la actividad gremial; prohibió a las “62 Organizaciones”; intervino a la Confederación General Económica; autorizó al Poder Ejecutivo Nacional a expulsar extranjeros por razones discrecionales –restableciendo la doctrina de la vieja ley de residencia N° 4.144– mediante decisiones irrecurribles (ley 21.259); suspendió el derecho de huelga (ley 21.261); declaró en comisión a todos los integrantes del Servicio Exterior (ley 21.262); estableció la ley marcial y la pena de muerte (leyes 21.264, 21.267 y 21.272); intervino la CGT (ley 21.270); prohibió a varios partidos de orientación marxista leninista (ley 21.269).

Mientras esto y muchas otras cosas más que –por su gravedad– se mantenían reservadas o se ejecutaban en la clandestinidad, ocurrían en el primer día de gobierno, los diarios publicaban en sus titulares de primera página: “*Absoluta normalidad en todo el país*”.

En el curso del año 1976 fueron dictadas nuevas normas de contenido represivo. Así, por medio de la ley 21.232 fueron prohibidas veintidós agrupaciones izquierdistas. A esa nómina, la ley 21.325 añadió 22 agrupaciones más entre las que había algunas de ultraderecha; la ley 21.323, estableció sanciones penales a quienes realizasen actividades políticas o difundiesen su realización. La ley 21.338 introdujo modificaciones al Código Penal, entre las cuales incluyó a la pena de muerte. La ley 21.400 estableció sanciones penales, hasta diez años de prisión, para empleadores y trabajadores que realizasen medidas de acción directa. La ley 21.459 modificó los tipos penales y aumentó las penas previstas por la ley 20.840, de represión de actividades subversivas. Seguidamente, la ley 21.460 facultó a las Fuerzas Armadas y de Seguridad a investigar delitos de carácter subversivo, mediante prevenciones sumarias. En ellas se facultaba a las autoridades a interrogar a los detenidos (sus declaraciones harían plena prueba, sin necesidad de ratificación posterior). El “paquete” finalizaba con las leyes 21.460 y 21.463 por las cuales se atribuyó el juzgamiento de los delitos subversivos a consejos de guerra especiales, por muchos años la ley marcial coexistiría con el estado de sitio que había sido decretado el 6 de noviembre de 1974⁷⁸.

Varios decretos, como el 2310/76, que prohibió el ingreso de la Revista “Cambio 16”; el 2374/76 que prohibió la circulación de una publicación y clausuró a la editorial Ediciones Paulinas y a la Distribuidora Claretiana, aunque esta última medida fue dejada sin efecto veinte días después; los decretos que prohibieron la di-

⁷⁸ El decreto fue publicado en el Boletín Oficial del 7 de noviembre de 1974, regiría continuamente por nueve años.

fusión de publicaciones de ultraderecha, como el decreto 3006/76; el decreto 210/77, que prohibió la circulación del diario *La Opinión* del día 9 de enero de 1977, que contenía un artículo titulado “*Los derechos humanos en el presente contexto socio-político de Argentina*”, y los decretos 267/77 y 269/77, entre muchos otros, ponen de manifiesto que la libertad de expresión contenida en el artículo 14 de la Constitución Nacional, quedaba subordinada a los Objetivos Básicos y al Estatuto del Proceso de Reorganización Nacional.

Pero donde la desconstitucionalización llegó a su punto máximo fue en las actividades que, desde la clandestinidad, el gobierno practicó y toleró.

A la Junta Militar no le alcanzó con concentrar la suma del poder, ni con dictar medidas represivas que incluían el encarcelamiento, la confiscación de bienes y la cancelación de la ciudadanía de algunos de los integrantes del gobierno derrocado; tampoco le bastó con establecer una férrea censura de prensa, restablecer la pena de muerte y la ley marcial. Severas medidas que contrariaban *ab initio* a la Constitución Nacional y a los tratados internacionales de derechos humanos.

Aún así el gobierno prefirió actuar en la represión de las actividades terroristas en forma ilegal y clandestina. Según pudo establecerse después por medio de una sentencia judicial firme⁷⁹, miles de personas de distintas extracciones sociales –sindicalistas, estudiantes, profesionales, religiosos, docentes o artistas– de quienes se sospechaba que podían tener vinculaciones con organizaciones terroristas, fueron secuestradas por bandas armadas, que actuaban bajo el control operacional de las Fuerzas Armadas, encarceladas en centros de detención clandestinos, torturadas para obtener información y sometidas a condiciones de vida inhumanas. Después quedaban dos caminos: “*el blanqueo*” o “*la desaparición*”.

⁷⁹ Fallos: 309:1

Según las denuncias documentadas por la Comisión Nacional sobre la Desaparición de Personas, se ha estimado en 8961 el número de personas desaparecidas entre 1976 y 1980, en la Argentina.

Pero, la desconstitucionalización, que llegó a su punto extremo en este período no tenía una sola fuente. Entre 1969 y 1979 las organizaciones terroristas –de distinto signo– perpetraron, en todo el país, 21.642 atentados de diversa índole y magnitud, entre ellos, 1.500 homicidios.

Sin duda que muchos recordarían a las “palomas” y a las “tortugas” de la época de Illia, con la melancolía con que se recuerda a aquellas cosas buenas que, por ignorancia o precipitación, no se alcanzaron a comprender a su debido tiempo.

4.9.3. La política económica del Proceso La presidencia del Gral. Viola

Contrariamente a lo anunciado, se implantó una política económica que tuvo por efecto deprimir el consumo y la producción, aumentar el desempleo y la deuda externa (en siete años creció un 600%), alentar la especulación (fue la época de la “plata dulce”, el “déme dos” y el BIR). Todo ello acompañado por una constante y siempre elevada inflación.

Con la llegada de Viola al poder comienza una ligera apertura del gobierno hacia los sectores civiles. En junio de 1981 el Justicialismo, la Unión Cívica Radical, el Movimiento de Integración y Desarrollo, el Partido Intransigente y la Democracia Cristiana conforman la “*Asamblea Multipartidaria*”. En coincidencia con el Episcopado, la nueva agrupación buscaba, a partir de la “*reconciliación nacional*” el “*retorno al Estado de Derecho mediante la plena vigencia de la Constitución Nacional*”.

Una gestión económica desjerarquizada (quienes “apostaron” al dólar entre abril y diciembre de 1981 “ganaron” un 400%), una grave crisis social, las ambiciones de los principales jefes militares y el aprovechamiento oportunista de una crisis de hipertensión padecida por el ocupante del sillón presidencial, llevó a su “remoción” y reemplazo por el Gral. Leopoldo Fortunato Galtieri.

4.9.4. Hacia el fin del militarismo

El conflicto del Atlántico Sur que se inició en marzo de 1982, partió de una errónea apreciación inicial. Se especulaba con que una vez producida la recuperación –casi incruenta– de las islas del Atlántico Sur, el “débil” gobierno conservador británico, encabezado por Margaret Thatcher (las 339 bancas en los Comunes, que las elecciones del 3 de mayo de 1979 le habían dado, no alcanzaban para concretar la “Revolución Conservadora”, que postulaba la primera “Premier” británica), se limitaría a protestar formalmente en los organismos internacionales y terminaría por aceptar el hecho consumado de la ocupación de archipiélagos, olvidados, lejanos e inhóspitos.

Además, se descontaba que el gobierno republicano de Ronald Reagan, necesitado de respaldos extranjeros para frenar el expansionismo soviético y la aparición de nuevos regímenes marxistas y antinorteamericanos, (como los de Nicaragua o Irán) que habían florecido durante la débil Presidencia de Carter, dejaría actuar al gobierno argentino y, haciendo valer el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR), no auxiliarían a los británicos.

Ambas apreciaciones fueron erróneas. Al día siguiente de la recuperación de las Malvinas la Organización de las Naciones Unidas, mediante la resolución 502 del Consejo de Seguridad, ordenó el retiro de las tropas argentinas.

El gobierno desoyó el mandato de la ONU y envió más tropas a las Islas. Alentaba la esperanza de resolver la cuestión por medio de negociaciones y confiaba en que la flota inglesa no vendría.

La flota inglesa no vino...sola, trajo con ella al poderío de la OTAN, y armamentos nucleares a zonas como el Atlántico Sur, tradicionalmente desnuclearizadas.

No obstante el triunfalismo de los comunicados y de la prensa oficial, tras el desembarco en San Carlos y el avance de las fuerzas británicas sobre Puerto Argentino, era claro que, con más o menos heroísmo, todo terminaría con la capitulación de nuestras fuerzas.

Ya no podría repetirse la conocida oración sarmientina: la Bandera Argentina había sido atada al carro del vencedor.

Ningún momento de la Historia Argentina del siglo XX, podía compararse con éste, a la quiebra económica, que padecía una sociedad con nuevas y profundas heridas, se añadía una tremenda crisis política, contra la que un gobierno en descomposición nada podía hacer y cuyo desenlace –gravemente incierto– parecía lejano.

Durante la breve visita papal de los días 11 y 12 de junio de 1982, la enorme cantidad de fieles que se acercaron al Sumo Pontífice estaba unida por un profundo clamor que hizo escuchar con insistencia: quería la paz.

Sin embargo, no sólo se pedía la paz con la OTAN, sino también la paz que un organismo desquiciado necesita para recuperarse.

Era la sana reacción de una sociedad que ahora percibía en forma concreta los efectos desastrosos de la desconstitucionalización:

El retroceso en todos los terrenos, la ruina económica, la violencia, la supresión física del adversario político, la intoleran-

cia, el deseo de no convivir con otros argentinos de ideas políticas distintas, el aislamiento y el desprestigio internacional, la derrota, eran las consecuencias –inimaginables– de aquel “paseo” iniciado el 6 de septiembre de 1930.

El hartazgo de la sociedad civil quedó evidenciado por el hecho de que, desde entonces, nunca más un intento desestabilizador articulado desde las Fuerzas Armadas tendría posibilidades de éxito. El fin del militarismo como componente del proceso de desconstitucionalización había comenzado.

Este era el resultado final de los “atajos fáciles”, las “veces cortas” y las “transgresiones”, cuando pretenden sustituir a un presupuesto necesario de la convivencia, que –como lo ha enseñado Carlos S. Nino– no es más que la actitud “*de tomarse la Constitución en serio*”.

5. Un nuevo ciclo

5.1. Entre la democracia constitucional y el populismo

Desde la finalización del Conflicto del Atlántico Sur comienza un nuevo ciclo en la Historia Constitucional Argentina, que inicia un azaroso tránsito hacia la democracia constitucional.

Ese ciclo –que aún continúa– tiene su inicio con una larga y profunda transición⁸⁰. No concluye con la transmisión de la Presi-

⁸⁰ Observo que no hay en la doctrina una teoría de las transiciones enfocada desde el punto de vista del derecho constitucional. Los efectos de los cambios constitucionales respecto de las normas infraconstitucionales precedentes; la naturaleza de las disposiciones transitorias –que generalmente son el resultado de los acuerdos políticos que preceden a una reforma–; las particularidades de su formulación y de su interpretación, su correlación con las normas “permanentes”; el momento en que cesan sus efectos, pueden ser el campo de una rica y necesaria teoría que debe formularse. Hubo muchas transiciones en el derecho comparado (España, U.R.S.S. Alemania, Bélgica, etc.) y en el Derecho Público Provincial y Nacional, que pueden aportar datos significativos para esa teoría que está esperando.

dencia de parte del Gral. Reynaldo Bignone al Dr. Raúl Alfonsín, tampoco con la sumisión de las Fuerzas Armadas al poder de la ciudadanía –de la que los militares forman parte– es un cambio más intenso.

Es una transición que la sociedad realiza, tras situarse durante más de medio siglo en la desconstitucionalización, a fin de poder convivir dentro de la democracia constitucional.

Se trata de un sistema que partiendo del presupuesto de la soberanía del pueblo y la concepción de la democracia como una “forma de vida”, traduce esas aspiraciones en una norma jurídica destinada a asegurar una convivencia armónica: la Constitución.

*“La Constitución –escribe García de Enterría– se presenta como un sistema preceptivo que emana del pueblo como titular de la soberanía, en su función constituyente, preceptos dirigidos tanto a los diversos órganos del poder por la propia Constitución establecidos como a los ciudadanos. Como ha dicho Kāgi: ‘lo fundamentalmente nuevo del Estado constitucional frente a todo el mundo del autoritarismo, es la “fuerza vinculante bilateral de la norma (Ihering), esto es, la vinculación a la vez de las autoridades y de los ciudadanos, de todas las autoridades y de todos los ciudadanos, en contraposición a toda forma de Estado de privilegios de viejo y nuevo cuño. La Constitución jurídica transforma el poder desnudo en legítimo poder jurídico”*⁸¹.

Si a la Constitución no se le reconoce el carácter de norma (o como diría Nino, “*no se la toma en serio*”), ella será considerada apenas como el compromiso ocasional de fuerzas políticas, que puede cambiarse según varíe el equilibrio de estas fuerzas. Es decir que, como advierte Heller, “*no dura más allá del momento presente.*”

⁸¹ García de Enterría, Eduardo, *La Constitución como Norma y el Tribunal Constitucional*, Civitas, 1985, Madrid, pág. 49.

En cambio, si la Constitución es la norma que preside al proceso político y a la vida colectiva, su apreciación cambia considerablemente, pues pasa a ser, como dice García de Enterría, “...el estatuto básico de la vida común.”⁸²

Sin embargo, en más de una ocasión, el populismo ha obstaculizado el camino para el reencuentro con el régimen político representativo, republicano y federal que adoptó la Constitución para nuestro Gobierno.

5.2. El traspaso del gobierno

5.2.1. La convocatoria a elecciones

Desde junio de 1982 comienza un período que se extiende hasta el 10 de diciembre de 1983 y que tendría por resultado la transferencia del poder a autoridades elegidas por el pueblo.

El proceso de institucionalización se sujetó a normas dictadas por el gobierno de facto. Así, por ejemplo, el 21 de septiembre de 1982, la Junta Militar, en ejercicio del poder constituyente, dejó establecido:

“Que el Gobierno Nacional deberá indefectiblemente concluir con la institucionalización del país en los primeros meses de 1984.

El Poder Ejecutivo Nacional, acordará prioritariamente con los sectores representativos del quehacer nacional, los aspectos esenciales de un plan político, económico y social que regirá hasta la completa institucionalización del país.”

Antes de adoptar esa decisión, el gobierno de facto había derogado las normas que restringían las actividades políticas y

⁸² García de Enterría, op. cit. pág. 175.

puesto en vigencia una nueva ley orgánica de los partidos políticos (ley 22.627).

La ley 22.838 estableció, además, el sistema electoral nacional y por medio de la ley 22.847 fueron convocadas las elecciones de autoridades nacionales, provinciales y municipales, para el día 30 de octubre de 1983. De dicha ley interesa destacar las menciones que hace de varias normas de la Constitución Nacional (la ley no lo dice expresamente pero se refiere a la Constitución de 1853, con las reformas de 1860, 1866, 1898 y 1957, excluida la de 1949), como los artículos 46, 56, 82, 83, 84 y 85 y añade que los mandatos de las autoridades electas tendrían inicio el día 30 de enero de 1984.

La referencia que la ley hacía de tales normas –manifestación unilateral del gobierno de facto– importaba –si esto era implícitamente aceptado por la mayoría de los electores concurriendo a los comicios– la sumisión de las autoridades electas al régimen establecido por la Constitución de 1853, con las reformas citadas.

5.2.2. El fin del poder constituyente autocrático

Tras la realización de los comicios del 30 de octubre de 1983 y adelantada para el 10 de diciembre de 1983 la fecha de la asunción de las nuevas autoridades, la Junta Militar, el 5 de diciembre de 1983, ejerció por última vez su autocrático poder constituyente y dispuso:

“en el día de la fecha queda disuelta la Junta Militar creada por el art. 1° del Estatuto para el Proceso de Reorganización... Las facultades que el Estatuto para el Proceso de Reorganización Nacional otorgaba a la Junta Militar, serán ejercidas por el actual Presidente de la Nación hasta el día en que asuma el Poder Ejecutivo el nuevo Presidente electo, fecha en que cesará la vigencia del mencionado Estatuto y su reglamentación.”

Ello ocurrió en la mañana del 10 de diciembre de 1983, cuando Raúl Alfonsín juró como nuevo Presidente, de acuerdo con la fórmula prevista en el artículo 80 de la Constitución de 1853, con las reformas de 1860, 1866, 1898 y 1957, con exclusión de la de 1949.

Afortunadamente, el gobierno que concluyó el 10 de diciembre de 1983, no intentó modificar –aunque hubo algunas propuestas– ninguna cláusula de la Constitución que comenzaría a aplicarse una vez que accedieran al poder las autoridades elegidas por el pueblo.

De esa manera se evitaron complicaciones respecto de la aplicación del régimen jurídico fundamental como las que se produjeron durante el período de 1973 a 1976.

5.3. Hacia la reforma constitucional

Durante el primer año del gobierno de Alfonsín fueron presentados algunos proyectos legislativos destinados a declarar la necesidad de la reforma de la Constitución.

Sin embargo, la idea tomó cuerpo después de las elecciones de renovación legislativa, realizadas el 3 de noviembre de 1985, en las que la Unión Cívica Radical obtuvo el 43% de los votos y el Partido Justicialista el 34%.

El 24 de diciembre de 1985, Alfonsín dictó el decreto 2446, por el cual creaba el Consejo para la Consolidación de la Democracia, al que procuró dar una integración pluralista –tanto desde el punto de vista ideológico como sectorial– y le asignó funciones de estudio y asesoramiento al gobierno respecto de relevantes asuntos institucionales.

Los considerandos del decreto apuntaban a superar las etapas del pasado “*signadas por agudos desencuentros y consecuen-*

tes quiebras del orden constitucional, determinantes de una progresiva decadencia en diversos órdenes de la vida del país”, para ello era necesario “encarar un vasto proyecto de consolidación de nuestro régimen republicano y democrático, tendiente a la modernización de la sociedad argentina, fundado en la ética de la solidaridad y en la amplia participación de la ciudadanía.”

Como coordinador del Consejo fue designada una figura de sólido prestigio académico el Dr. Carlos S. Nino.

El 13 de diciembre de 1986 el Presidente solicitó al Consejo que se abocara a reunir antecedentes y opiniones acerca de la reforma de la Constitución Nacional.

Tras realizar una febril actividad, el 7 de octubre de 1986 el Consejo presentó al Presidente de la Nación un dictamen preliminar que fue ampliamente divulgado.

Ese dictamen y otro complementario, producido el año siguiente, se expedían en un sentido favorable a la necesidad de reformar la Constitución Nacional, sobre la base de un amplio consenso social, a fin de evitar los errores que habían padecido las reformas de 1949 y 1957.

Para facilitar la obtención de ese consenso, el Consejo opinaba que era conveniente que la reforma de la Constitución fuera parcial, a partir de temas concretos propuestos por el Congreso y reformas realizadas por la Convención Constituyente.

El Consejo proponía la flexibilización de nuestro sistema presidencialista, básicamente para evitar la situación de “bloqueo”, que resta eficacia y gobernabilidad al sistema, que se plantea, cuando el titular del Poder Ejecutivo Nacional tiene una orientación política distinta de la que predomina en una, o en ambas cámaras del Congreso.

Para remediar esta situación proponía el establecimiento de figuras de procedencia parlamentarista como un Jefe de Gabinete,

responsable ante la Cámara de Diputados de la Nación, que puede removerlo y la atribución al Presidente de la potestad de disolver a dicha cámara.

Proponía también la modificación del procedimiento de elección del Presidente y del Vicepresidente de la Nación por medio de votación directa y aplicación, si correspondiere, del balotaje.

Se propiciaban también algunas modificaciones en el órgano legislativo, orientadas hacia un bicameralismo diferenciado. Respecto del Poder Judicial, era partidario de limitar el procedimiento de remoción por medio del juicio político a los jueces de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, mientras que los demás jueces podían ser separados de su cargo, mediante la actuación de un jurado de enjuiciamiento.

El Consejo también sugería la incorporación al texto constitucional de formas semidirectas de participación popular; reconocer *status* constitucional a los partidos políticos, la consagración de la preeminencia de los tratados internacionales respecto de las leyes; la posibilidad de delegar competencias en órganos supranacionales para facilitar los procesos de integración y la vigencia plena de algunos tratados internacionales sobre derechos humanos.

En el seno del justicialismo existía conformidad respecto de la necesidad de reformar la Constitución, pero las diferencias comenzaban cuando se examinaban el sentido y el contenido de las reformas.

Sin embargo, durante el tramo final de la presidencia de Raúl Alfonsín (1987-1989) y la etapa inicial del gobierno de Carlos S. Menem (1989-1991), el tema fue postergado debido a cuestiones coyunturales muy serias (alzamientos militares, emergencias económicas y sociales, hiperinflaciones, etc.) que concentraron por completo la atención de los gobernantes y de la sociedad.

5.4. La Reforma Constitucional de 1994

5.4.1. La etapa preconstituyente

5.4.1.1. La iniciativa justicialista

Un cambio sustancial, se produjo a fines de 1991, después de la realización de elecciones de renovación de diputados nacionales, cuyos resultados fueron claramente favorables al oficialismo.

Desde el Partido Justicialista se formularon las primeras iniciativas, mediante la difusión entre abril y junio de 1992 de dictámenes elaborados por juristas de esa extracción partidaria⁸³.

Los dictámenes fueron aprobados el 23 de junio de 1992 por el plenario del Consejo Nacional del Partido Justicialista, que ratificó la posición reformista de dicho partido y postuló *“la candidatura del compañero Carlos Saúl Menem para un nuevo período presidencial, cuando se elimine la restricción constitucional para su reelección”*⁸⁴.

El 24 de agosto de 1993 la Comisión de Asuntos Constitucionales del Senado de la Nación, aprobó, por mayoría, el dictamen relativo al proyecto de ley –presentado ese mismo año– por el cual se declaraba la necesidad de la reforma constitucional.

Sin embargo, el oficialismo no contaba con los dos tercios de los senadores si estos se computaban sobre la totalidad de los integrantes de la Cámara. El radicalismo lo advirtió mediante una publicación denominada *“Antes de que sea tarde”*, en la que exigía al Gobierno un comportamiento prudente, a fin de evitar la quiebra de la legitimidad del proceso preconstituyente, que estaba al borde de producirse.

⁸³ Eran los Dres. Eduardo Menem, Roberto Domínguez, Carlos Juárez, César Arias, Roberto Dromi, Adolfo Rodríguez Saa, Carlos Corach, Alberto García Lema y Hugo Rodríguez Sañudo.

⁸⁴ El texto puede consultarse en García Lema, Alberto, *“La Reforma Constitucional por Dentro”*, 1994, Planeta, Buenos Aires, pág. 385.

Con buen criterio, la mayoría postergó el tratamiento del proyecto en el recinto para después de las elecciones que debían realizarse el 3 de octubre de 1993.

En esos comicios el justicialismo aumentó su caudal electoral, respecto de las elecciones de 1991, por cuanto obtuvo el 42,5% de los votos, y su bloque, en la Cámara de Diputados, sumó once legisladores más, alcanzando un total de 127 representantes. Había triunfado en 18 distritos, incluida la Capital Federal.

El 20 de octubre de 1993 se reanudó el debate en el Senado. Al día siguiente, con el voto de 32 senadores a favor y 16 en contra (votó la totalidad del cuerpo) fue aprobado el proyecto declarando la necesidad de “*reforma parcial de la Constitución Nacional de 1853, con las reformas de 1860, 1866, 1898 y 1957.*”

El proyecto proponía la reducción del mandato presidencial a cuatro años y la posibilidad de una reelección inmediata. También se reducía el mandato de los senadores a seis años. Se propiciaba la adopción de formas semidirectas de democracia y el establecimiento de un Consejo Económico y Social. Se daba rango constitucional a la Auditoría General de la Nación y al ombudsman.

También proponía excluir a los jueces de los tribunales inferiores a la Corte Suprema del mecanismo de destitución por juicio político, que era sustituido por un Jurado de Enjuiciamiento.

Se aconsejaba la ampliación del período ordinario de sesiones legislativas, la inclusión de la facultad de las cámaras para autoconvocarse, y la simplificación del trámite de formación y sanción de las leyes.

Además, proponía la incorporación al texto constitucional de garantías como el hábeas corpus y el amparo y normas específicas para la protección del medio ambiente y la salud.

Finalmente, se propiciaba el dictado de normas destinadas a facilitar la integración regional y continental.

Sin embargo, la distribución de las bancas en la Cámara de Diputados, permitía augurar que el proyecto girado en revisión no alcanzaría el voto favorable de las dos terceras partes de los diputados, si se computaban sobre la totalidad de los integrantes.

Alentado por los recientes resultados electorales, el Poder Ejecutivo Nacional dictó el decreto 2181 del 22 de octubre de 1993, por el cual se convocaba a los ciudadanos a expresar voluntariamente su opinión, el 21 de noviembre de 1993, acerca de la necesidad de la reforma de la Constitución Nacional y su oportunidad.

5.4.1.2. El “Pacto de Olivos”

El 4 de noviembre de 1993 se produjo un encuentro reservado entre el presidente Menem y el ex presidente Raúl Alfonsín⁸⁵, del que resultó que el proceso reformista asumía un giro inesperado, dado que el líder radical prestaría su anuencia a un proceso de reforma formalmente encauzado y el oficialismo permitiría la inclusión entre los temas por reformarse de ciertos aspectos que parecían relevantes a las autoridades de la Unión Cívica Radical.

El 13 de noviembre de 1993 Alfonsín era elegido Presidente del Comité Nacional de la Unión Cívica Radical, ahora sí podía negociar con el oficialismo asumiendo la representación de dicha fuerza política.

Al día siguiente, el Presidente de la Nación Argentina y Presidente Titular del Partido Justicialista, Carlos S. Menem y el Presidente del Comité Nacional de la Unión Cívica Radical, Raúl R. Alfonsín, firmaban en Olivos un acuerdo respecto de la reforma constitucional.

⁸⁵ Cabe señalar que en el momento en que ambos se reunieron Alfonsín no ocupaba ningún cargo partidario en la Unión Cívica Radical, formalmente, era sólo un afiliado a dicho partido, aunque en pocos días debía reunirse el Comité Nacional de ese partido, cuya composición anticipaba que Alfonsín sería designado presidente de la UCR.

En ese acuerdo, al que se llamó “Pacto de Olivos”, ambos líderes políticos coincidieron en impulsar un proyecto de reforma constitucional que, sin modificar las declaraciones, derechos y garantías de la Constitución:

Consolide el sistema democrático y perfeccione el equilibrio entre los poderes del Estado.

Afiance la justicia y fortalezca los órganos de control.

Rediseñe el régimen federal para favorecer el progreso y desarrollo económico de provincias y regiones.

Favorezca la integración latinoamericana y continental.

La declaración firmada por ambos líderes detallaba cuáles eran los mecanismos que la reforma constitucional debía contemplar para alcanzar esos objetivos.

Con posterioridad, equipos técnicos de ambos partidos se reunirían para establecer el texto del acuerdo definitivo que suscribirían los representantes de las citadas fuerzas políticas.

Lo actuado por Alfonsín no contaba con el respaldo de todos los dirigentes de la Unión Cívica Radical, razón por la cual debía contar con la aprobación de la Convención Nacional de ese partido.

Por ese motivo, el Poder Ejecutivo Nacional dictó el 15 de noviembre de 1993 el decreto 2339 por el cual se suspendía la convocatoria de la consulta popular que debía realizarse el 21 de noviembre.

Refiriéndose a dicho acuerdo escribió García Lema: “...es sabido que la democracia como sistema de gobierno requiere liderazgos claros –tanto en el poder como en la oposición– si se procura evitar el peligro crónico de desembocar en la anarquía que, a su vez, trae como producto a la dictadura. El periodismo recordaba las esperanzas de paz interior que había implicado en

un momento muy difícil para la República, la reconciliación histórica –luego de 25 años de fuertes disputas– entre Perón y Balbín, que desafortunadamente, ante el fallecimiento del primero de esos líderes fracasó en impedir los enfrentamientos internos y el posterior proceso militar”⁸⁶.

El 4 de diciembre de 1993 la Convención Nacional de la Unión Cívica Radical, reunida en la ciudad de Santa Rosa (La Pampa), tras un extenso debate, resolvía, por 196 votos a favor y 87 en contra instruir a los legisladores nacionales del partido a votar favorablemente el proyecto de ley que declarase la necesidad de la reforma.

Los órganos partidarios de la Unión Cívica Radical, por amplia mayoría, aprobaban lo actuado por Alfonsín, asumiendo como propia la voluntad reformista, tanto en lo que se refiere al contenido de la reforma, como respecto del procedimiento.

5.4.1.3. El Acuerdo de la Casa Rosada

El 13 de diciembre Menem y Alfonsín, en la Casa Rosada suscribieron el acuerdo de los dos partidos⁸⁷. Éste constaba de tres partes.

La primera, llamada “Núcleo de Coincidencias Básicas”, enunciaba aquellos contenidos –divididos en trece capítulos– que ambos partidos consideraban de indispensable reforma, aclarando –con inusual detalle– el sentido de las reformas propuestas.

La segunda parte incluía temas que serían habilitados por el Congreso para su tratamiento por la Convención Constituyente

⁸⁶ García Lema, Alberto, op. cit. págs. 131/133.

⁸⁷ Acompañaban a Menem, su hermano Eduardo, Eduardo Bauzá, Carlos Ruckauf, Jorge Matzkin, Carlos Corach y Alberto García Lema. Alfonsín estaba acompañado por su correligionarios José Genoud, Raúl Galván, Antonio Berhongaray, Ricardo Gil Lavedra, Antonio Hernández, Enrique Paixao y Arnoldo Kleiner.

—la sección comprendía 16 capítulos— que podría actuar aquí con más discrecionalidad.

Finalmente, la tercera parte establecía mecanismos jurídicos y políticos destinados a garantizar la concreción de lo acordado. Para ello, se acordaba que los contenidos del núcleo de coincidencias básicas debían ser tratados *“de una sola vez, entendiéndose que la votación afirmativa ha de decidir la incorporación constitucional de la totalidad de los preceptos propuesto, en tanto que la negativa ha de importar el rechazo en su conjunto de dichas reformas y la subsistencia de los textos constitucionales vigentes”*. Además, se disponía que la Convención sólo podría tratar aquellos temas que integraban el Núcleo de Coincidencias Básicas y los que fueran expresamente habilitados, debiendo sancionarse con la nulidad a toda modificación que se hiciese al margen de dicho acuerdo.

Estaba claro que estas disposiciones ponían de manifiesto también la desconfianza —consecuencia de una democracia demasiado joven— que existía entre ambas fuerzas políticas.

Hasta este momento la fuerza de este acuerdo se limitaba a los dos partidos que lo habían convenido y al influjo que —disciplina partidaria mediante— podía ejercer sobre los legisladores radicales y justicialistas.

Naturalmente que las demás fuerzas políticas —con o sin representación parlamentaria— no estaban alcanzadas por este acuerdo.

Ellas podían coincidir con él, o podían rechazarlo por:

oponerse a que la Constitución se reformase;

oponerse a los contenidos que justicialistas y radicales consideraban que debían reformarse;

oponerse al procedimiento acordado por justicialistas y radicales para realizar la reforma.

Tarde o temprano estas alternativas se ofrecerían a la ciudadanía que, el día de la elección de convencionales, podía optar por cualquiera de ellas.

5.4.1.4. El trámite de la ley 24.309.

El 20 de diciembre de 1993 el proyecto de ley declarativa de la necesidad de la reforma entró en la Cámara de Diputados de la Nación. El 22 de diciembre, fue aprobado en general. Sobre un total de 257 diputados y hallándose 248 legisladores presentes, 191 votaron afirmativamente y 56 lo hicieron en contra. Computados sobre la totalidad de los integrantes de la cámara se habían superado los dos tercios requeridos por el artículo 30 de la Constitución Nacional.

El proyecto entonces pasó en revisión al Senado de la Nación, que lo aprobó en la sesión del 29 de diciembre de 1993, por 32 votos a favor y dieciséis en contra.

Como el Senado había efectuado una modificación en el artículo segundo del proyecto, en la sección relativa a la reducción del mandato de los senadores fijándolo en seis años, a diferencia de los cuatro que se habían establecido en el proyecto aprobado por la Cámara de Diputados, correspondía, a tenor del trámite legislativo regulado por el art. 71 de la Constitución, que el proyecto volviese a consideración de esta última cámara. Sin embargo, el Senado giró el proyecto de la ley 24.309 al Poder Ejecutivo Nacional, que mediante el Decreto 2700, del 29 de diciembre de 1993, lo promulgó. El 31 de diciembre de 1993 la ley fue publicada en el Boletín Oficial.

5.4.1.5 Impugnaciones

La diferencia entre los textos sancionados por cada cámara dio lugar a que algunos juristas⁸⁸ objetasen la validez de la ley

⁸⁸ Como los dres. Néstor Sagüés, Alberto Spota y Félix Loñ.

declarativa. El mismo planteo lo hizo el diputado Nacional Héctor Polino pero fue rechazado por la Corte Suprema de Justicia de la Nación, mediante sentencia dictada el 7 de abril de 1994⁸⁹.

El traslado al texto legal de las garantías acordadas por los dos partidos, dio lugar a otras cuestiones.

Según el artículo 5° de la ley, la Convención debía aprobar o rechazar, en su totalidad al Núcleo de Coincidencias Básicas, no correspondía, bajo pena de nulidad, la aprobación o el rechazo parciales. Esta limitación impuesta a la Convención por el acuerdo de los partidos mayoritarios y por el Congreso recibió el nombre de “cláusula cerrojo”.

Esta cláusula, inédita a la luz de los precedentes, era consecuencia de la desconfianza que existía entre los partidos firmantes del pacto y –a juicio de los impugnantes– tenía por consecuencia el hecho de que, en materia de “coincidencias básicas”, la Convención actuaría como un escribiente, cuya función consistía en registrar prolija y puntillosamente, aquello que justicialistas y radicales habían “dictado” al Congreso y que éste “dictaba” a la Convención.

La presunción de legitimidad de que gozan los actos de los poderes públicos impedía calificar *a priori*, como contraria a la Constitución Nacional, a esta limitación que quien ejerce la función preconstituyente impone al órgano constituyente.

Había distintas alternativas:

Plantear la cuestión judicialmente.

Que el electorado, convocado para elegir convencionales, “legitimase” este procedimiento dando la mayoría a los partidos que estuvieron de acuerdo con este procedimiento. Los representantes del pueblo, reunidos en la Convención, aceptarían ese man-

⁸⁹ Fallos 317:335.

dato haciendo coincidir las normas reglamentarias del cuerpo con las indicaciones contenidas en la ley 24.309.

Que, por el contrario, el electorado votase mayoritariamente a aquellos partidos opuestos a la reforma o a este procedimiento, que sería rechazado por sus representantes en la Convención.

Los planteos judiciales que se formularon fueron rechazados, en última instancia, por la Corte Suprema de Justicia de la Nación, al decidir los casos “Romero Feris” (1° de julio 1994)⁹⁰ y Alsogaray (19 de julio de 1994)⁹¹.

Cuando el Alto Tribunal decidió ya estaba constituida la Convención Constituyente, que había dictado su reglamento. En él, el artículo 127 reprodujo el contenido del art. 5° de la ley 24.309, de manera tal que la Convención, –siguiendo el derrotero que hemos señalado en el punto 2° precedente– “adoptó” la “cláusula cerrojo”.

No obstante los aspectos objetables que podía presentar el procedimiento seguido, especialmente, por extender mecanismos tendientes a regular acuerdos interpartidarios a textos legales y reglamentarios que alcanzaban también a quienes no había participado o se habían opuesto a esos acuerdos, lo cierto es que las impugnaciones fundadas que se dirigieron en su contra fueron resueltas dentro del terreno previsto por el sistema político y en concordancia con los procedimientos regulados por las normas, sin que esto despertase en la sociedad ninguna reacción adversa.

5.4.1.6. El pueblo es convocado para pronunciarse sobre “su” Constitución

Conforme a lo dispuesto por el artículo 30 de la Constitución Nacional, el artículo 1° de la ley 24.309 decía: “*Declárase*

⁹⁰ Fallos 317:711

⁹¹ Fallos 317:776.

necesaria la reforma de la Constitución Nacional de 1853 con las reformas de 1860, 1866, 1898 y 1957”.

Este texto legal es de suma importancia porque precisa cuál es la norma que ha de reformarse. Especial relieve adquieren la omisión de la reforma constitucional de 1949 y la inclusión de la de 1957. El Congreso, en su declaración definía explícitamente a qué texto constitucional hace referencia cuando dirige a la ciudadanía su propuesta de reforma.

A su vez, el artículo 8° de la ley disponía que: *“El Poder Ejecutivo nacional convocará al pueblo de la Nación dentro de los ciento veinte (120) días de promulgada la presente ley de declaración para elegir a los convencionales constituyentes que reformarán la Constitución Nacional”.*

Otras normas de la ley establecían el número (art. 9E), el procedimiento y el sistema electoral aplicables (art. 10) y los requisitos para ser convencional constituyente (art. 11).

La legitimidad democrática de la Constitución Nacional, se hace explícita en el Preámbulo, cuando nos dice que ella fue ordenada decretada y establecida por *“los representantes del pueblo de la Nación Argentina”*. Naturalmente, siendo ese el principio legitimador que dio origen a nuestra constitución, toda reforma que se haga a su texto, también debe sustentarse en la legitimidad democrática.

Por eso el artículo 30 atribuye al Congreso, como órgano representativo del pueblo de la Nación, de las provincias y de la Capital, con quórum y mayoría agravados, la competencia exclusiva de declarar la necesidad de la reforma. Además, confiere a una Convención, formada por representantes del pueblo y convocada al efecto, la realización de las reformas cuya necesidad ha sido declarada por el Congreso.

La convocatoria al pueblo de la Nación para elegir a los convencionales significa:

Que el Congreso, siguiendo el procedimiento establecido por la Constitución, propone al pueblo la reforma de la Ley Fundamental, indicando en su oferta cuáles son los contenidos que deben modificarse.

Esta convocatoria pone en movimiento a las fuerzas políticas, que se encargarán de expresar su punto de vista acerca de la reforma y formularán al electorado sus propuestas,

Tomando en cuenta esas propuestas, mediante elecciones libres, el pueblo decide eligiendo a los convencionales de las fuerzas políticas de su preferencia.

Conforme al principio democrático la distribución de las bancas de los convencionales guardará concordancia con las preferencias manifestadas por el electorado,

Los convencionales, de conformidad con el mandato popular, que es la fuente de su investidura, concretarán en la Convención la decisión que el pueblo –al que representan– adoptó en el momento de elegirlos.

El Poder Ejecutivo Nacional, mediante el dictado del decreto 2754/93, convocó al electorado a los comicios que se realizarían el 10 de abril de 1994.

Los poderes políticos y las fuerzas políticas –de todo el arco ideológico– formularon sus propuestas. Faltaba escuchar a “la voz del pueblo”.

En este caso, el pronunciamiento popular tendría un significado especial. Por un lado, el pueblo al concurrir a los comicios ratificaba lo manifestado por sus representantes en el Congreso, mediante el artículo 1° de la ley 24.309 y determinaba cuál era el texto constitucional que debía reformarse.

A mi juicio, esta manifestación –expresada implícitamente con la concurrencia al acto electoral– es fundamental, porque si la

mayoría de los empadronados concurría –sin importar sus preferencias, aún votando en blanco– afirmaba, mediante ese acto, que la Constitución Nacional era la de 1853, con las reformas de 1860, 1866, 1898 y 1957.

Es cierto que la ciudadanía ya había participado de otros actos electorales, en los cuales, desde diciembre de 1983, el texto constitucional citado se aplicaba sin restricciones, pero no lo es menos que en el acto electoral del 10 de abril de 1994, el pronunciamiento popular se referiría en forma directa y exclusiva a la Constitución.

En los otros casos la referencia a la Constitución fue indirecta, por cuanto el objetivo concreto de la convocatoria a la ciudadanía se limitaba a la elección de autoridades y a la selección de programas de gobierno mientras que en 1994, no se limitaba a la elección de los constituyentes, sino que –en un nivel más elevado– aludía a un concreto diseño constitucional.

Además, en la elección, el pueblo manifestaría su acuerdo con la reforma constitucional votando a todos los partidos que hubiesen propuesto modificaciones al texto constitucional sobre la base de los temas propuestos por el Congreso, concordasen o no con el Pacto de Olivos y el Acuerdo de la Casa Rosada. La disconformidad con la reforma podría manifestarse votando por los partidos que hubiesen sostenido tal postura o, haciéndolo en blanco.

Finalmente, el resultado de la votación indicaría, si un mayor caudal electoral se volcaba a favor de los partidos “pactistas”, la conformidad del electorado con el procedimiento establecido en la ley 24.309 para practicar las reformas. Si no prevalecían esos partidos, esto significaba la disconformidad de la mayoría con el procedimiento que se pretendía utilizar para reformar la Constitución.

5.4.1.7. 10 de Abril de 1994: el pueblo habla y decide

Los resultados de la votación del 10 de abril de 1994 fueron los siguientes:

Concurrió a votar el 76,05% del electorado;

los votos en blanco y anulados no llegaron al 6%.

En cuanto a la distribución de los votos válidos: el Justicialismo obtuvo el 37,68% de los votos; la Unión Cívica Radical tuvo el 19,9%; el Frente Grande el 12,5% y el MODIN el 9,1%, los partidos provinciales y de Centro un 6%.

De estos resultados se puede concluir que:

El 76% de los empadronados estaba de acuerdo en que la Constitución Nacional era la Constitución de 1853, con las reformas de 1860, 1866, 1898 y 1866. De ellos, más de un 80% coincidían en que esa Constitución debía reformarse. Más del 58% de los votantes estuvo de acuerdo con el procedimiento de reforma establecido por sus representantes en el Congreso.

De todas estas conclusiones, la que más interesa a los fines de este trabajo es la primera. Es que ella traduce de manera explícita un pronunciamiento popular directo que legitima y da validez a la norma constitucional que se estaba aplicando desde 1983.

Se hacía manifiesta y se incorporaba de manera real y efectiva al mundo jurídico la madura voluntad del pueblo argentino de vivir en una democracia constitucional.

6. Después de 1994

6.1. Inconsistencias de la reforma de 1994

Si bien es cierto que una vez puesta en vigor la Constitución reformada en 1994 ya no pudo discutirse cuál era el texto constitu-

cional vigente, no lo es menos que algunas de sus incorporaciones, ya fuere por carecer de solidez, de coherencia o de ambas cosas a la vez, fueron inconsistentes. A los fines de examinar su influencia sobre el proceso de desconstitucionalización es relevante señalar algunas de esas inconsistencias.

Hay, por una parte, inconsistencias que derivan de haber incluido instituciones de una manera imperfecta, sin tener en cuenta la coherencia que debe existir entre los propósitos tenidos en mira al incorporarlas, su regulación normativa y su aplicación práctica (por ejemplo, es lo que ha ocurrido, en relación con la división de poderes, esencial en la forma republicana de gobierno –art. 1° de la Constitución Nacional– con la inclusión de la facultad presidencial de dictar decretos de contenido legislativo invocando razones de necesidad y urgencia –artículo 99, inc. 3° de la Constitución Nacional– y con la incorporación del Consejo de la Magistratura –art. 114 de la Constitución Nacional).

Otras inconsistencias derivan del hecho de haber deferido a los poderes constituidos la regulación de asuntos de indudable contenido constitucional (por ejemplo, la fijación de un plazo razonable para el pronunciamiento del Congreso respecto de un decreto dictado por razones de necesidad y urgencia y el efecto derogatorio de esa norma derivado del transcurso de ese plazo y la omisión de pronunciamiento del Congreso –art. 99, inc. 3° de la Constitución Nacional–; integración equilibrada del Consejo de la Magistratura –art. 114 de la Constitución Nacional–, Coparticipación Federal de impuestos –art. 75, inc. 2° de la Constitución Nacional), deferencia resultante, en muchos casos, de la “esperanza” de que los órganos constituidos superasen los desacuerdos de los constituyentes⁹².

También fue inconsistente el reformador al incluir en el texto constitucional materias que no formaban parte de los conteni-

⁹² En estos casos lo más razonable y responsable hubiera sido no incluir instituciones sobre las cuales los acuerdos básicos eran insuficientes.

dos de la declaración de necesidad de la reforma efectuada por el Congreso al dictar la ley 24.309, tal como lo observó la Corte Suprema de Justicia de la Nación al declarar la nulidad del artículo 99, inc. 4, apartado tercero, de la Constitución Nacional y la cláusula transitoria undécima, en el caso “Fayt” (Fallos: 322:1616)⁹³.

Finalmente, si bien desde un punto de vista axiológico son incuestionables las ventajas de atribuir jerarquía constitucional a textos del Derecho Internacional de los Derechos Humanos (art. 75, inc. 22), deben tenerse en cuenta algunos reparos de orden técnico normativo. En primer lugar, en lo que concierne a las declaraciones regidas por el Derecho Internacional, su técnica, por obvias razones, difiere bastante de las normas de derecho interno, incluidas las constitucionales, muchas veces más precisas. A ello debe añadirse la posibilidad de decidir cuestiones en forma diversa de la prevista expresamente por la Constitución, acudiendo a interpretaciones de principios que con imprecisión y vaguedad se

⁹³ Alberto Bianchi al comentar el citado fallo de la Corte, enumeró algunos supuestos que habían sido incluidos en el texto constitucional por la Convención reformadora cuando era discutible que integrasen los contenidos del acto declarativo de la necesidad de la reforma. “...*el punto I de los temas habilitados por el art. 3° de la ley 24.309 –afirma Bianchi– permitió a la Convención el tratamiento de ‘Institutos para la integración y jerarquía de los tratados internacionales’, pero no se sigue de ello necesariamente que la Convención pudiera derogar, en lo que a tratados de derechos humanos se refiere, el principio establecido en el art. 31, cuya reforma no estaba habilitada, y sin embargo, ése es el resultado inevitable de la incorporación del inc. 22 del art. 75. Con igual criterio podría decirse que el inc. 23 implica una ampliación de los derechos y garantías cuya modificación estaba expresamente prohibida por el art. 7 de la ley 24.309. Tampoco existió una habilitación especial para la incorporación del habeas data, ya que en el punto N de los temas habilitados por el art. 3°, sólo se menciona el amparo y el hábeas corpus, y el art. 6° es muy específico al sancionar con la nulidad absoluta todos los agregados que realice la Convención Constituyente. En materia de medio ambiente habilitado genéricamente por el punto K, la Convención introdujo en el art. 41 una alteración importante que no se registra en ningún otro punto de la Constitución al establecer el dictado de la ley de presupuestos mínimos de protección. Tampoco existió una habilitación expresa para declarar que corresponde a las provincias el dominio originario de los recursos naturales, sin embargo ello fue introducido en el segundo párrafo del art. 124. Finalmente, el punto LL del art. 3° sólo permitía adecuar los textos constitucionales a fin de garantizar la identidad étnica y cultural de los pueblos indígenas, pero la reforma avanzó bastante más reconociéndoles, por ejemplo, la personería jurídica de sus comunidades y la posesión y la propiedad de las tierras que tradicionalmente ocupan.*” Bianchi, Alberto, *Los efectos del caso Fayt sobre la reforma constitucional de 1994*, El Derecho, ejemplar del 17 de septiembre de 1999.

atribuyen al Derecho Internacional. Cabe recordar que éste sería uno de los supuestos a los que Werner Kagi califica como indicios de desconstitucionalización.

6.2. El populismo

Hay autores que niegan status científico al término “populismo” por la ausencia un común denominador que permita sostenerlo como categoría conceptual. Se ha dicho de él que es un concepto oscuro al que se añade la indeterminación del fenómeno al que alude (Laclau). Se trata también de una palabra con una fuerte carga peyorativa⁹⁴, quizás aparezca como lo contrario a “neoliberalismo”, si neoliberal también fuese peyorativo. Sin embargo, a los efectos de este trabajo, se impone examinar la categoría a la luz de los criterios esenciales de la democracia.

Históricamente hubo populistas en Rusia durante la segunda mitad del Siglo XIX. Formaban parte de la intelectualidad rusa que objetaba al zarismo y se dividió en dos vertientes. Una de ellas, más cercana a las “ideas modernizadoras” (en todo sentido, que provenían de Europa Occidental). La otra, “los populistas”, próxima al romanticismo y al nacionalismo, enraizaba sus ideales con los rasgos que atribuía al pueblo ruso descontaminado en su vida aldeana y campesina. Los populistas rusos terminaron luchando contra el régimen autocrático del Zar (atentados –p. ej. el asesinato de Alejandro II, en 1881–, exilios, etc.).

También fue populista un movimiento de granjeros del Medio Oeste norteamericano de fines del Siglo XIX, que encarnaban

⁹⁴ A tal punto lo es que a nadie le gusta autodenominarse “populista”, empleándose otros términos como “popular”; “auténtico pueblo”; “auténtica democracia”; “socialismo nacional”; “nacional socialismo”; “nacional y popular”, entre muchas otras variantes, que no excluyen al nombre del caudillo con el sufijo “ismo”

una reacción gremial contra banqueros y prestadores de servicios monopólicos que actuaban abusivamente. Formaron un “Partido del Pueblo”, que buscaba “restituir el gobierno de la república a la gente común, clase de la cual ese gobierno había surgido. Terminaron fusionándose con el Partido Demócrata que incluyó algunas de sus demandas en su plataforma.

En 1982, Paul Drake al estudiar el populismo de América Latina, distinguió:

- a) Populismo latinoamericano temprano o liberal. En las primeras décadas del Siglo XX (Yrigoyen, Alessandri), democratización política destinada a favorecer a las minorías alfabetizadas.
- b) Populismo latinoamericano clásico. (Haya de la Torre, Gaitán, Cárdenas, Vargas. Perón) Se caracteriza por las reformas sociales en beneficio de los trabajadores y emplear *slogans* socialistas como reforma agraria, nacionalismo continental contra el imperialismo. No caben dudas de que muchos dictadores iberoamericanos de la época exhibían actitudes populistas, como fue el caso de Fulgencio Batista, en Cuba; Rafael Trujillo, en la Republica Dominicana, Anastasio Somoza en la República Dominicana, Gustavo Rojas Pinilla, en Colombia Alfredo Stroessner en Paraguay, Marcos Pérez Jiménez, en Venezuela, y Juan Velazco Alvarado, en Perú, entre muchos otros.).
- c) Populismo latinoamericano tardío. Luis Echeverría, en México y Juan M. Velazco Ibarra, en Ecuador, que hasta los años de 1980 intentaron revitalizar al populismo clásico.

A esas categorías se podría agregar, a partir de 1990, el populismo latinoamericano posmoderno, cuyas figuras destacables serían Fernando Collor de Mello, Alberto Fujimori, Abdala Bucá-

ram, Carlos Menem, Hugo Chávez, Daniel Ortega, Evo Morales, Néstor Kirchner, Rafael Correa y Manuel Zelaya. Es el populismo del carisma, la trasgresión, el “manejo” de medios, la hegemonía de los anuncios, los atriles del fácil y unánime aplauso.

Gino Germani habla de una transición de la sociedad tradicional a una sociedad de masas como consecuencia de un desarrollo económico emergente y acelerado, que lleva a que convivan elementos o rasgos de una sociedad tradicional, con elementos o rasgos de una sociedad desarrollada. Este fenómeno da lugar a que existan asincronías.

Hay asincronías geográficas porque el desarrollo no se va a dar de la misma manera en todos los lugares o regiones (como la dicotomía entre el centro y la periferia— de la que derivan sociedades duales). También hay asincronías institucionales (como las que resultan de la vigencia simultánea de normas y usos diferentes y, frecuentemente, contradictorios), asincronías de grupos sociales y asincronías motivacionales (ideologías).

La rápida industrialización, la urbanización, y la migración interna masiva llevan a la temprana intervención de las masas en la política excediendo los canales tradicionales existentes donde los trabajadores expresan demandas crecientes, sin valorar suficientemente los rasgos institucionales del sistema democrático. Sus consecuencias son:

- Movimientismo, en lugar de institucionalización: Esto hace que los límites entre el partido, el gobierno y el Estado se vuelvan difusos. Se pierde la noción de mandato, propia del régimen representativo, que es reemplazada por la de conducción.
- El mandato republicano tiene plazo fijo de duración, la conducción populista sólo tiene imprecisos plazos biológicos.

- Las votaciones en el populismo no están destinadas a elegir, sino a ratificar al modelo o a lo actuado por el conductor.
- Identificación de la mayoría con el soberano, lo cual resulta contrario al pluralismo y al régimen representativo.
- Maniqueísmo. El populismo sigue el esquema de Carl Schmitt, según el cuál la relación “amigo-enemigo”, es la que caracteriza a la política. El líder o conductor identifica los agravios que victimizan al pueblo y procura remediar en forma inmediata los problemas causados por el “antipueblo”, los “enemigos del pueblo”, “el neoliberalismo”, la izquierda “boba y funcional a la oligarquía o al Fondo Monetario Internacional”, a quienes también responsabilizan si las soluciones se demoran o no son las esperadas. Esto también se opone al pluralismo del régimen representativo.
- El populismo se amalgama con algunos rasgos de la posmodernidad en la que el imperio de lo efímero deriva en una cultura de satisfacción material inmediata, donde el consumo, *per se*, asume un rango existencial.
- Esto lleva a que en lo económico el populismo se desarrolle tras un ciclo extraordinario de acumulación de recursos excedentes.
- Tiene serias dificultades para estimular la generación de ahorros y no sólo generar o atraer, sino mantener capitales.
- Pretende remediar supuestas “fallas” del mercado apropiándose de ahorros y rentas particulares o colectivas (como las reservas del Banco Central o los recursos de los fondos de pensión), que pueden pertenecer al Estado, pero no al gobierno.

- Su funcionamiento económico depende de que haya abundantes rentas extraordinarias (mejora de los términos del intercambio, remesas desde el extranjero, ventas de activos, apropiación de activos).
- Cuando esto no ocurre acude al sobreendeudamiento por un financiamiento externo, cada vez más breve y costoso que concluye en default.
- Otra posibilidad de apropiarse de recursos es la emisión monetaria que concluye en la hiperinflación).

6.3. Un presidente sin plazo fijo de duración

Uno de los rasgos esenciales del régimen presidencial es que los mandatos del Presidente y de los legisladores tienen un plazo fijo de duración preestablecido por la Constitución. Es así que, según lo establecía el art. 78 de la Constitución vigente hasta el 24 de agosto de 1994, el mandato presidencial se extendía por seis años. A partir de esa fecha el plazo fue de cuatro años, según lo dispone el artículo 90 de la Constitución Nacional, una vez que fue reformada.

El 10 de diciembre de 1983 comenzó su mandato presidencial Raúl Alfonsín, sin embargo renunció cinco meses antes de que el período de seis años concluyera y anticipadamente asumió el presidente electo: Carlos Menem. Dejando de lado las válidas objeciones que pudieran formularse a esa asunción anticipada, lo cierto es que ella fue “legitimada”, por las cláusulas transitorias novena y décima, incorporadas por la reforma de 1994, que aluden al “...mandato del presidente en ejercicio al momento de sancionarse esta reforma” y al “mandato del presidente que asuma su cargo el 8 de julio de 1995”.

Si bien el artículo 90 de la Constitución reformada estableció la duración del mandato presidencial en cuatro años, lo cierto es que Carlos Menem (que era “el presidente en ejercicio al momento de sancionarse la reforma” y también el que asumió el cargo “el 8 de julio de 1995”), gobernó hasta el 10 de diciembre de 1999 (cinco meses más), habilitado excepcionalmente por la cláusula transitoria décima.

La aplicación estricta del artículo 90 de la Constitución Nacional debió llevar a que el mandato presidencial de Fernando de la Rúa concluyese el 10 de diciembre de 2003. Sin embargo desde su renuncia en diciembre de 2001 hasta esa fecha ocuparon el sillón presidencial Ramón Puerta, Adolfo Rodríguez Saa, Eduardo Camaño, Eduardo Duhalde y Néstor Kirchner.

En el caso de Ramón Puerta, lo hizo por aplicación de la ley de acefalía (Carlos Álvarez había renunciado a la vicepresidencia en el año 2000), desde el 20 de diciembre de 2001 hasta el 23 de diciembre en que la Asamblea Legislativa debía resolver respecto de la cobertura del cargo presidencial vacante.

El 23 de diciembre de 2001, la Asamblea Legislativa convocó a elecciones para presidente y vicepresidente de la Nación para el día 3 de marzo de 2002. Quienes fueran elegidos asumirían el 5 de abril de 2002, para completar el 10 de diciembre de 2003 el mandato que dejó vacante con su renuncia Fernando de la Rúa. Hasta el momento en que asumieran las nuevas autoridades elegidas desempeñaría la presidencia Adolfo Rodríguez Saa.

El fugaz paso de Rodríguez Saa por la Presidencia de la Nación concluyó con su renuncia el 30 de diciembre de 2001, remplazado, a los fines de la convocatoria de una nueva Asamblea Legislativa, por Eduardo Camaño, presidente de la Cámara de Diputados de la Nación. El 2 de enero de 2002 la Asamblea Legislativa designó a Eduardo Duhalde como presidente disponiendo que ejercería el cargo hasta el 10 de diciembre de 2003.

Por decreto 1399/2002 (B.O. 06/08/2002), Duhalde modificó la fecha de terminación de su mandato fijándolo para el 25 de mayo de 2003, en que haría efectiva su renuncia ante la Asamblea Legislativa que se reuniría en esa fecha para tomar juramento a las nuevas autoridades y convocó –acto ratificado por el artículo 4° de la ley 25.684– a elecciones presidenciales para el 27 de abril de 2003⁹⁵.

El 8 de enero de 2003 fue publicada la ley 25.716, modificatoria de la ley 20.972 de acefalía, cuyo artículo 4° permitiría a quienes fuesen elegidos:

- a) Completar el mandato cuya vacancia se había producido por la renuncia de Fernando de la Rúa y que concluía el 10 de diciembre de 2003.
- b) Cumplir el mandato presidencial para el cual fueron elegidos y que concluía el 10 de diciembre de 2007.
- c) No computar el primer tramo a los efectos de una eventual postulación para la reelección en 2007⁹⁶.

Por vía de un decreto se desoía lo dispuesto por la Asamblea Legislativa de enero de 2002, por medio de una ley se desoía lo dispuesto por los artículos 90 y 91 de la Constitución Nacional.

Como consecuencia de ello y en lugar de los cuatro años que fija la Constitución para la duración del mandato presidencial, Néstor Kirchner fue Presidente de la Nación durante cuatro años, seis meses y quince días.

⁹⁵ Esta fecha fue fijada el 20 de noviembre de 2002, mediante el decreto 2356/2002 que modificó el decreto 1399/2002 que había fijado como fecha de los comicios el 30 de marzo de 2002.

⁹⁶ La ley mencionada establecía: “Artículo 4°. — La determinación recaerá en un funcionario que reúna los requisitos del artículo 89 de la Constitución Nacional, y desempeñe alguno de los siguientes mandatos populares electivos: Senador Nacional, Diputado Nacional o Gobernador de Provincia.

En caso de existir Presidente y Vicepresidente de la Nación electos, éstos asumirán los cargos acéfalos.

El tiempo transcurrido desde la asunción prevista en este artículo hasta la iniciación del período para el que hayan sido electos, no será considerado a los efectos de la prohibición prevista en el último párrafo del artículo 90 de la Constitución Nacional.”

De todas las presidencias reseñadas solamente Carlos Menem, desde el 8 de julio de 1989 hasta el 8 de julio de 1995, cumplió un mandato acorde con las normas constitucionales permanentes que estaban en vigencia en el momento en que asumió⁹⁷.

6.4. Volatilidad de las normas destinadas a regular la elección presidencial

La reforma constitucional de 1994 introdujo en el artículo 94 el sistema de elección presidencial directa con doble vuelta, mecanismo que se aplicó en las elecciones de 1995, 1999, 2003 y 2007.

Sin embargo, la Asamblea Legislativa, que se reunió a fines de diciembre de 2001, sin competencia para hacerlo, estableció para la elección presidencial, que convocó para el 30 de marzo de 2002, el sistema de lemas, con doble vuelta para los lemas más votados. Esto fue dejado sin efecto por la siguiente Asamblea Legislativa que se reunió a principios de enero de 2002.

La ley 25.611, promulgada parcialmente el 3 de julio de 2002, dispuso para la elección presidencial, de diputados y de senadores, el sistema de elecciones primarias abiertas (artículos 3°, 4° y 7°). El decreto 1578/2002, del 27 de agosto de 2002 convocó a las elecciones primarias para el día 15 de diciembre de 2002⁹⁸.

Sin embargo, el 28 de noviembre de 2002 el artículo 7° de la ley 25.684 suspendió la realización de las elecciones primarias.

⁹⁷ Todo parece indicar en el momento en que esto se escribe (3-08-2011), que también será el caso de Cristina Fernández que, de conformidad con lo establecido en el artículo 90 de la Constitución Nacional, el 10 de diciembre de 2011 concluirá el mandato que inició cuatro años atrás, sucediendo a su cónyuge, Néstor Kirchner.

⁹⁸ Este decreto, por su parte modificó el decreto 1398/2002, que había fijado la fecha de la realización de elecciones el día 24 de noviembre de 2002.

Finalmente las elecciones del 27 de abril de 2003 concluyeron con las dos fórmulas más votadas, compuestas ambas por afiliados del Partido Justicialista (lo que implicó trasladar la elección interna de ese partido a la elección general) y el retiro del la fórmula con más votos, llevando a la proclamación presidencial de un candidato que ni siquiera obtuvo la simple mayoría.

Para las elecciones presidenciales del año 2011, fue sancionada a fines de 2009, la ley 26.571 que, entre otras reformas, prevé la realización de elecciones primarias, abiertas, simultáneas y obligatorias. Tras algunas demoras reglamentarias y de implementación (posiblemente resultantes de un cambio de expectativas y tardías evaluaciones acerca de su conveniencia coyuntural), fue convocado al electorado para el 14 de agosto de 2011 para la realización de tales comicios y para el día 23 de octubre de 2011 para las elecciones generales.

Como puede apreciarse entre 1983 y 2011, se ha cambiado seis veces de régimen electoral para las elecciones presidenciales, notándose una marcada inestabilidad en el año 2002.

El régimen electoral debe ser claro, sencillo y estable. Por eso, so riesgo de favorecer el progreso de la desconstitucionalización, alterando el sistema republicano y representativo, no es razonable realizar cambios frecuentes y operaciones complejas, sujetando la normativa electoral a momentáneas estrategias de partidos o facciones o a cambiantes resultados de encuestas, máxime cuando se trata de las normas que rigen a la elección presidencial en un sistema presidencial con reelección inmediata.

En realidad, los vaivenes señalados respecto de la duración de los mandatos presidenciales y la volatilidad del régimen electoral presidencial obedecen a una causal: la histórica dificultad del Partido Justicialista para organizar institucionalmente la sustitución de sus liderazgos y el hostigamiento que realiza a las otras fuerzas políticas cuando, en períodos más breves que los que ha

gobernado el justicialismo, ocuparon la Presidencia de la Nación⁹⁹. Hostigamiento que concluye cuando la fuerza de las cosas define el liderazgo dentro del justicialismo¹⁰⁰, paso previo para que, en la primera oportunidad que se presente y valorando más la eficacia de los medios empleados que su institucionalidad, vuelva a asumir el control del Estado.

Los efectos, comprobables a simple vista y con distintas variantes de la receta populista, han sido alejarnos cada vez más de la forma de gobierno representativa republicana federal establecida por la Constitución.

Bibliografía

ALFONSÍN, Raúl, *Democracia y Consenso. A propósito de la Reforma Constitucional*, Corregidor, Buenos Aires, 1996,

ANTOKOLETZ, Daniel, *Gobiernos Legales y Gobiernos Arbitrarios*, J.A., t. 34, pág. 8.

ASOCIACIÓN ARGENTINA DE DERECHO CONSTITUCIONAL, A.A.V.V. *Comentarios a la Reforma Constitucional - 1994*, Buenos Aires, 1995.

ARAGÓN REYES, Manuel, *Constitución y Control del Poder*, Ciudad Argentina, Buenos Aires, 1995.

ARDANT, Philippe, *Institutions Politiques et Droit Constitutionnel*, LGDJ, París, 1992.

⁹⁹ De los veintisiete años y siete meses que han pasado desde el 10 de diciembre de 1983 hasta la fecha (3 de agosto del 2011), el peronismo ha gobernado el país durante veinte años.

¹⁰⁰ Hostigamiento que trae al recuerdo a los militares –fuerza política hegemónica hasta 1983– cuando tras decenas de planteos a las autoridades civiles y ante el riesgo de que se les disputara el poder, derrocaron a Arturo Frondizi en 1962 y a Arturo Illia en 1966.

- BADENI, Gregorio, *Tratado de Derecho Constitucional*, 2da. ed., La Ley, Buenos Aires, 2006.
- BÉJAR, María Dolores, *Uriburu y Justo: El Auge Conservador (1930-1935)*, Centro Editor de América Latina, Buenos Aires, 1983.
- BIDART CAMPOS, Germán J., *Tratado Elemental de Derecho Constitucional Argentino*, Ediar, Buenos Aires, 1996.
- *Derecho Constitucional*, Ediar, Buenos Aires, 1966.
- *Filosofía del Derecho Constitucional*, Ediar, Buenos Aires, 1976.
- *La Constitución de Frente a su Reforma*, Ediar, Buenos Aires, 1987.
- BIDEGAIN, Carlos M., *Curso de Derecho Constitucional*, Abeledo Perrot, Buenos Aires, 1995.
- BOTANA, Natalio, *El Orden Conservador*, Hyspamérica, Buenos Aires, 1986.
- BURDEAU, Georges, *La Democracia*, Ariel, Barcelona, 1960.
- CANTÓN, Darío, MORENO, José L., CIRIA, Alberto, *La Democracia Constitucional y su Crisis*, Hyspamérica, Buenos Aires, 1980.
- CÁRCANO, Miguel A. Sáenz Peña – *La Revolución por los Comicios*, Hyspamérica, Buenos Aires, 1986.
- CARRIÓ, Genaro, *Notas sobre Derecho y Lenguaje*, Abeledo Perrot, Buenos Aires, 1986.
- CAYUSO, Susana, GELLI, María A., *Ruptura de la Legitimidad Constitucional - La Acordada de la Corte Suprema de Justicia de la Nación de 1930*, Instituto de Investigaciones Jurídicas y Sociales “Ambrosio L. Gioja”,

Facultad de Derecho y Ciencias Sociales U.B.A., Buenos Aires, 1988.

CAYUSO, Susana, GELLI, María A., MILLER, Jonathan, *Constitución y Derechos Humanos*, Astrea, Buenos Aires, 1991.

— *Constitución y Poder Político, Jurisprudencia de la Corte Suprema y Técnicas para su Interpretación*.

CENTRO DE ESTUDIOS JURÍDICOS Y SOCIALES DEL MINISTERIO DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, *Obra de la Convención Nacional Constituyente 1994*, Buenos Aires, 1997.

COLUMBA, Ramón, *El Congreso que yo he visto*, Columba, Buenos Aires, 1978.

CONSEJO PARA LA CONSOLIDACIÓN DE LA DEMOCRACIA, *Dictamen Preliminar sobre la Reforma Constitucional*, Eudeba, Buenos Aires, 1986.

— *Segundo Dictamen sobre la Reforma Constitucional*, Eudeba, Buenos Aires, 1987.

CUETO RÚA, Julio, *El Poder Constituyente (A propósito de un debate en el seno de la Convención constituyente de 1949 y de las ideas de Carl Schmitt)*, La Ley, t. 55, pág. 891.

DALLA VÍA, Alberto, *La Competencia Política en el Federalismo Argentino*, La Ley, Buenos Aires, 2010.

DE VERGOTTINI, Giuseppe, *Derecho Constitucional Comparado*, Ed. Universidad, Buenos Aires, 2005.

DROMI, Roberto, MENEM, Eduardo, *La Constitución Reformada. Comentada, Interpretada y Concordada*, Ciudad Argentina, Buenos Aires, 1994.

- DUVERGER, Maurice, *Instituciones Políticas y Derecho Constitucional*, Ariel, Barcelona, 1980.
- EKMEKDJIAN, Miguel, A. *Tratado de Derecho Constitucional*, Depalma, Buenos Aires, 1999.
- FAYT, Carlos S., *La Naturaleza del Peronismo*, Viracocha, Buenos Aires, 1967.
- *Nuevas Fronteras del Derecho constitucional*, La Ley, Buenos Aires, 1995.
- FLORIA, Carlos, GARCÍA BELSUNCE, Cesar, *Historia de los Argentinos*, Kapelusz, Buenos Aires, 1975.
- GALETTI, Alfredo, *Historia Constitucional Argentina*, Plátense, La Plata, 1987.
- GALMARINI, Hugo L., *El Buen Juez Bermejo*, Todo es Historia, NE 358, pág. 168.
- GARCÍA BELAÚNDE, Domingo, *La Interpretación Constitucional como Problema*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1994.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo, *La Constitución como norma y el Tribunal Constitucional*, Civitas, Madrid, 1985.
- GARCÍA LEMA, Alberto, *La Reforma Constitucional por Dentro*, Planeta, Buenos Aires, 1994.
- GARCÍA PELAYO, Manuel, *Obras Completas*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1991.
- GÓNZALEZ CALDERÓN, Juan A., *Tratado de Derecho Constitucional Argentino*, Lajouane, Buenos Aires, 1930.
- HELLER, Hermann, *Teoría del Estado*, Fondo de Cultura Económica, México, 1985.

- HESSE, Konrad, *Escritos de Derecho Constitucional*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1992.
- JEANNEAU, B., *Droit Constitutionnel et Institutions Politiques*, Dalloz, Paris, 1991.
- KELSEN, Hans, *Esencia y Valor de la Democracia*, Labor, Barcelona, 1934,
- *Teoría Pura del Derecho*, UNAM, México, 1993.
- KEMMELMAJER de CARLUCCI, Aída, *La Defensa del Orden Constitucional y del Sistema Democrático. La Llamada "Cláusula Ética de la Constitución"*, en SARMIENTO GARCÍA y otros, *La Reforma Constitucional Interpretada*, Depalma, Buenos Aires, 1995, págs. 33/69.
- KEVENHÖRSTER, Paul, *El Sistema Político de Japón*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1982.
- LINARES QUINTANA, Segundo, *Tratado de la Ciencia del Derecho Consitucional*, Plus Ultra, Buenos Aires, 1978.
- *Derecho Constitucional e Instituciones Políticas*, Plus Ultra, Buenos Aires, 1978.
- *Tratado de Interpretación Constitucional*, Abeledo Perrot, Buenos Aires, 1998.
- LOEWENSTEIN, Karl, *Teoría de la Constitución*, Ariel, Barcelona, 1982.
- LOÑ, Félix, *Constitución y Democracia*, Lerner, Buenos Aires, 1987.
- LÓPEZ GUERRA, Luis, *Introducción al Derecho Constitucional*, Tirant lo Blanch, Valencia, 1994.
- LUNA, Félix, *Perón y su tiempo*, Sudamericana, Buenos Aires, 1985.

- *El 45*, Sudamericana, Buenos Aires, 1982.
- *Alvear*, Editorial de Belgrano, Buenos Aires, 1982.
- *Sarmiento y sus fantasmas*, Planeta, Buenos Aires, 1998.
- *Yrigoyen*, Buenos Aires, Hyspamérica, 1985.
- *La Argentina de Perón a Lanusse (1945-1972)*, Sudamericana, Buenos Aires, 1972.
- MANIN, Bernard, *La democracia representativa*, Alianza, Madrid, 1999.
- MIDÓN, Mario, *Manual de Derecho Constitucional Argentino*, Plus Ultra, Buenos Aires, 1997.
- NINO, Carlos S., *Fundamentos de Derecho Constitucional*, Astrea, Buenos Aires, 1992.
- *Un País al Margen de la Ley*, Emecé, Buenos Aires, 1992.
- OLLER, María M., *El imperio de la violencia (1966-1976)*, Todo es Historia, NE 253, pág. 80.
- OYHANARTE, Julio, *Historia del Poder Judicial*, Todo es Historia NE 61, pág. 102.
- PALACIOS, Alfredo, *La Corte Suprema ante el Tribunal del Senado*, Jus, Buenos Aires, 1947.
- PÉREZ GUILHOU, Dardo y otros, *Derecho Constitucional de la Reforma de 1994*, Instituto Argentino de Estudios Constitucionales y Políticos, Depalma, Buenos Aires, 1995.
- PERÓN, Juan D., *Lo que yo vi de la preparación y realización de la Revolución del 6 de septiembre de 1930*, en *Tres Revoluciones Militares*, Síntesis, Buenos Aires, 1974.

- PIZZORUSSO, Alessandro, *Lecciones de Derecho Constitucional*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1984.
- POTASH, Robert, *El Ejército y la Política en la Argentina 1928-1945. De Yrigoyen a Perón*, Sudamericana, Buenos Aires, 1982.
- QUIROGA LAVIÉ, Humberto, *Derecho Constitucional*, Depalma, Buenos Aires, 1987.
- RODRÍGUEZ LAMAS, Daniel, *Rawson, Ramírez y Farrell*, Centro Editor de América Latina, Buenos Aires, 1983.
- ROUSSEAU, Charles, *Derecho Internacional Público*, Ariel, Barcelona, 1966.
- SÁBATO, Hilda, TERNAVASIO, Marcela, DE PRIVITELLI, Luciano, PERSELLO, Ana María, *Historia de las Elecciones en la Argentina 1805-2011*, El Ateneo, Buenos Aires, 2011.
- SABSAY, Daniel y ONAINDIA, José M., *La Constitución de los Argentinos*, Errepar, Buenos Aires, 1994.
- SAGÜÉS, Néstor, *Elementos de Derecho Constitucional*, Astrea, Buenos Aires, 1997.
- SÁNCHEZ SORONDO, Marcelo, *La Argentina por Dentro*, Sudamericana. Buenos Aires, 1988,
- SÁNCHEZ VIAMONTE, Carlos, *El constitucionalismo: sus problemas*, Bibliográfica Argentina, Buenos Aires, 1957.
- *Ley Marcial y Estado de Sitio en el Derecho Argentino*, Perrot, Buenos Aires, 1957.
- *Las Instituciones Políticas en la Historia Universal*, Bibliográfica Omeba, Buenos Aires, 1962.

SCHMITT, Carl, *Teoría de la Constitución*, Alianza Universidad, Madrid, 1982.

— *Sobre el Parlamentarismo*, Tecnos, Madrid, 1990.

SPOTA, Alberto, *Lo Político, Lo Jurídico, el Derecho y el Poder Constituyente*, Plus Ultra, Buenos Aires, 1993.

STERN, Klaus, *Derecho del Estado de la República Federal Alemana*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1987.

TOURAINE, Alain, *¿Qué es la Democracia?*, Fondo de Cultura Económica, México, 1994.

VANOSI, Jorge R. *Teoría Constitucional*, Depalma, Buenos Aires, 2000.

— *El Estado de Derecho en el Constitucionalismo Social*, Eudeba, Buenos Aires, 1987.

ZARINI, Helio Juan, *Derecho Constitucional*, Astrea, Buenos Aires, 1999.