

# **Fuentes, fines y actualidad de la Reforma Constitucional de 1994**

*Conferencia del Dr. Alberto Manuel García Lema al  
incorporarse como Académico de Número a la Academia  
Nacional de Ciencias Morales y Políticas en sesión pública  
extraordinaria el 3 de junio del 2026.*

*Apertura a cargo del académico*  
*Presidente Rosendo Fraga*

Tengo el agrado de abrir esta sesión pública extraordinaria para proceder a la incorporación, como académico de número, del Dr. Alberto García Lema, que ocupa el sitial José de San Martín.

Nos acompañan el Dr. Horacio Rossati, presidente de la Corte Suprema de Justicia de la Nación; el Dr. Carlos Rosenkrantz, vicepresidente de la Corte Suprema de Justicia de la Nación; la Dra. Agustina Díaz Cordero, vicepresidenta del Consejo de la Magistratura; el señor Adelmo Gabbi, presidente de la Bolsa de Comercio de Buenos Aires; el ingeniero Cesar Tortorella, miembro del Consejo Directivo de la Bolsa de Comercio de Buenos Aires; el Dr. Ricardo Gil Lavedra, presidente del Colegio de Abogados; el Dr. Jorge Córdoba, fiscal de Estado de la provincia de Córdoba; el Dr. Alberto Bianchi, presidente de la

Academia Nacional de Derecho; el Dr. Juan Carlos Maqueda, exministro de la Corte Suprema de Justicia de la Nación; Inés Weinberg de Roca, vicepresidenta de nuestra Academia. Nos acompaña también un grupo destacado de académicos y una cantidad de personas que no he podido nombrar por la extensión, pero que hacen un grupo muy calificado.

Luego de su presentación por parte del Dr. Alberto Dalla Vía, miembro de esta Academia y presidente de la Cámara Nacional Electoral, el Dr. Alberto García Lema disertará sobre el tema “Fuentes, fines y actualidad de la Reforma Constitucional de 1994”.

Procedemos con la entrega del diploma y la medalla.

*Presentación por el académico de número*

*Alberto Dalla Vía*

Tengo el honor y el privilegio de presentar en la tarde de hoy al nuevo académico Alberto Manuel García Lema elegido por sus pares en sesión privada del 12 de noviembre 2025 en orden a sus excepcionales calidades intelectuales y morales.

Las academias son el reservorio intelectual de la nación, teniendo por objeto reflexionar sobre los grandes temas, al emitir estudios y colaboraciones que se proyectan hacia la sociedad y al bien común, evacuando consultas de las autoridades nacionales cuando las mismas lo requieren.

Su integración dispuesta por ley establece en nuestro caso un “*numerus clausus*” de 35 miembros de número que asumen sus cargos en forma vitalicia al ser votados por las 2/3 de sus

miembros. La incorporación de un nuevo académico revitaliza y nutre a la corporación como ocurre en este caso. La Academia cuenta también con miembros correspondientes en el interior y el exterior del país, además de miembros honorarios y eméritos.

El novel académico es una figura reconocida y apreciada en el mundo del Derecho Constitucional, es uno de los principales protagonistas de la Reforma Constitucional de 1994, la más extensa y la más importante de nuestra historia, realizada en democracia como conclusión de la transición iniciada el 30 de octubre de 1983.

En ese marco de destacó como convencional constituyente pero también en las negociaciones previas a la reforma, a partir del “Pacto de Olivos” y de los compromisos que conformaron el denominado “núcleo de coincidencias básicas”, de manera que quien quiera estudiar lo sucedido en ese “momento constituyente” no podrá dejar de leer “La Reforma por Dentro” de Alberto García Lema y sus otros aportes sobre el tema.

El novel académico puso su saber teórico a favor de la democracia y del consenso cumpliendo la tarea del artífice que participa de la construcción de la política arquitectónica, aquella que en sentido aristotélico define las reglas de juego en ese gran acuerdo de convivencia que es la Constitución, “el arca guardadora de nuestras sagradas libertades”, según recordadas palabras de la Corte Suprema.

Viene a sumarse a la legión de constitucionalistas que históricamente nutrieron a esta academia como vasos comunicantes entre el Derecho Constitucional y la Ciencia Política, partiendo del primer presidente, Rodolfo Rivarola quien realizara importantes aportes al Derecho Federal y fundara la primera Revista Argentina de Ciencia Política, siguiendo por Alfredo Palacios y Segundo V. Linares Quintana entre muchos otros que hoy verían con asombro a un constitucionalista peronista.

Su participación en el “humanismo” y su adscripción al Concilio Vaticano II en su etapa de estudiante en la Facultad de Derecho se vinculan con la posterior militancia en el “peronismo renovador” que lideraba Antonio Cafiero quien tenía vínculos originarios con la Democracia Cristiana. Los años de primaria y secundaria en el colegio salesiano Santa Catalina influirían en esa inclinación.

Cundo predominaba en la UBA un pensamiento liberal conservador, García Lema sería integrante del Consejo Humanista, relacionándose con Carlos Floria, recordado miembro de esta Academia, de quien sería ayudante en la cátedra de Derecho Político y lo acercara a otras figuras como el padre Brown y la Revista Criterio, y más tarde al padre Luzzi, un jesuita de la Universidad del Salvador que lo introduciría en la teología paulista.

El golpe de Onganía en 1966 será trágico para la Universidad de Buenos Aires y también para el movimiento humanista de la Facultad de Derecho que se fracturará en Tacuara por derecha y el MUR que por izquierda abrazaría la teología de la liberación, preservándose muchos en la Democracia Cristiana.

Como hijo único, recibió el afecto de sus padres en la casa del barrio de Barracas, en la que vivió hasta los 27 años, cuando se casó con su esposa Cristina. Su primera maestra fue su madre y por esas lecciones aprendidas ingresó directamente a primero superior. Alumno aplicado el Parque Lezama era su lugar de esparcimiento. Su gusto por la historia y las novelas sería influenciado por un padre lector; por esos ejemplos y el propio esfuerzo fue abanderado de primero a quinto año con 9,63 de promedio.

Tuvo también destacado desempeño en la Facultad de Derecho a la que ingresó en 1961. De sus profesores recuerda especialmente a Alberto Spota, Carlos Muñiz, Segundo Linares Quintana y Germán Bidart Campos, maestros entrañables y miembros de número de esta academia que estarían muy complacidos de estar hoy en esta sala. Precisamente en la cátedra de Bidart Campos sería Jefe de Trabajos Prácticos realizando la carrera docente completa.

Fue profesor adjunto de Derecho Constitucional en la facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires durante 35 años,

integrando sucesivamente las cátedras de Bidart Campos y de Vanossi, también en distintos breves períodos fue profesor en la Facultad de Ciencias Económicas y profesor de grado y de postgrado en las Universidades del Salvador, de Belgrano, en la Universidad Austral.

En la década de los '70s Vanossi fue Secretario General de la Universidad de Buenos Aires y García Lema Director General de Investigaciones hasta que renunció debido a la intervención con el rector Rodolfo Piuggrós. A partir de 1973, colaboró en la cátedra de Arturo Sampay. En 1983 se afilió al justicialismo y fundó el Instituto Arturo Sampay de Teoría del Estado que llegó a publicar cinco números de una Revista de Derecho Constitucional.

El nuevo académico ha desempeñado importantes funciones públicas, fue Secretario Letrado de la Procuración General de la Nación (1974/76); Asesor de la Comisión de Asuntos Constitucionales de la H. Cámara de Diputados de la Nación (1984/87), Subsecretario de Asuntos Legislativos de la Provincia de Buenos Aires (1987/1989); Asesor de Gabinete del Ministerio del Interior y de la Secretaría General de la Presidencia de la Nación (1989/1991) y Procurador del tesoro de la Nación (1991/1995).

Ha publicado libros de su autoría y otros en colaboración, como la colección titulada “La reforma constitucional y sus normas

reglamentarias” que tuvimos la ocasión de codificar en cuatro tomos dedicados, dos de ellos a los nuevos derechos y garantías y otros dos a los aspectos constitucionales del Código Civil y Comercial, con la participación de destacados profesores con la editorial Rubinzal-Culzoni. También publicó más de cien artículos en revistas especializadas y diarios dentro del país y en el extranjero sobre diversos temas de derecho público.

Cuatro tomos reúnen sus dictámenes como Procurador del Tesoro de la Nación, el Dictamen 205:145 se refiere a la titularidad de esta casa de las Academias Nacionales por parte del Estado Nacional, ratificando la condición de las mismas como personas de derecho público no estatal, conforme lo había ya señalado el académico Miguel Marienhoff. El dictamen vincula la tarea de las academias con los objetivos enunciados por los constituyentes de 1853 en la “cláusula del progreso” que era el artículo 67 inciso 16 antes de la reforma y el 75 inciso 18 actualmente.

Conocí a Alberto García Lema en la Asociación Argentina de Derecho Constitucional. Cuando en un determinado momento me tocó presidirla, me acompañó como tesorero en un período y como vicepresidente en el segundo. Recuerdo su generosidad y desinterés. Pagaba de su bolsillo las publicaciones y cubría los déficits cuando era necesario. Es un caballero para quien retribuir no sólo proviene de su educación religiosa sino también de la referencia que en su vida fue su abuelo Alberto Manuel

Lema, un empresario maderero que financió sus estudios y a quien Alberto siempre agradece la generosidad transmitida.

El abuelo era radical y asistía a la parroquia de la calle Paracas 13, a la que supo concurrir Hipólito Yrigoyen; en tanto su padre, como bibliotecario de la Sociedad Luz abrazaba el socialismo de Alfredo Palacios, de donde se explica que el Dr. Raúl Alfonsín acostumbraba decir que García Lema no parecía peronista; aunque lo es por la vertiente social que siempre lo guió desde la niñez.

El nuevo académico ejerce activamente la abogacía por cuenta propia desde 1963, como actividad principal o complementaria de sus otras funciones públicas, excepto en cargos que implicaron incompatibilidades. En sus comienzos ganó un importante caso comercial junto al Dr. Zavala Roríguez que le permitió formar una base económica a la que sumó su dedicación a los temas financieros.

Actualmente, el Estudio García Lema se dedica al “general consulting”, al asesoramiento de empresas y a los temas de Derecho Público con la participación de su hijo Tomás quien también ha colaborado en mi cátedra.

Desde hace treinta años se dedica también a la actividad agropecuaria en un campo de la Provincia de Entre Ríos que administra su hijo Santiago, el padre de sus tres nietos Inés, Delfina e Ignacio. Apegado a los valores de la familia, suelen

reunirse en su casa de Martínez y organizar viajes a distintos destinos entre los que Punta del Este e Italia aparecen entre los preferidos. En los acontecimientos familiares el nuevo académico suele desplegar sus habilidades en el juego del ping-pong para el que tiene ganada reputación.

En la actualidad es Conjuez de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, Director del Instituto de Derecho Constitucional del Colegio Público de Abogados de la Ciudad de Buenos Aires y Presidente del Círculo de Ex Convencionales Constituyentes de la República Argentina.

Una trayectoria prolífica a la que se agrega esta tarde su condición de miembro número de esta Academia Nacional de Ciencias Morales y Políticas. Al darle nuestra entusiasta bienvenida, estamos persuadidos que sus aportes contribuirán a nuestros objetivos y que honrará el sitio que desde hoy ocupa.

*Palabras preliminares por el académico*

*Alberto Manuel García Lema*

**Sillón San Martín**

Es un verdadero honor para mí ser aceptado como miembro de número por esta Academia y por ser agraciado con el sitial dedicado a la memoria del General de San Martín, que fuera ocupado por el Almirante Enrique Molina Pico, a quien habré de suceder.

Precisamente, el Académico Enrique Molina Pico hizo una muy interesante semblanza del General San Martín, como militar y conocedor de los secretos de la estrategia de marino, que -como lo señalara en su exposición pública ante esta Academia- le sirvió para elaborar el plan de la operación que llevó al Ejército Argentino-Chileno por mar al Perú, centro del Virreinato más

antiguo y epicentro del poder español en América del Sur, y le permitiera desembarcar allí y dirigir fuerzas desplazadas en varias direcciones para convergir sobre Lima, que fue liberada por el Ejército que comandaba, situación que le valió ser considerado también Libertador del Perú.

Al no haber hecho, en mi caso, la carrera militar me interesa recalcar el aspecto moral de la abdicación de San Martín — luego del encuentro en Guayaquil con Simón Bolívar, quien bajaba desde el norte con su ejército— para dejarle el camino para emprender la última etapa de la liberación de los países sudamericanos del poder español recordando las palabras vertidas por Bartolomé Mitre en su clásica obra “Historia de San Martín y de la emancipación sudamericana”, en el capítulo dedicado a dicha abdicación; con estas palabras:

“Previó que, en término fatal, su gran personalidad, se chocaría con la gran personalidad de Bolívar, con escándalo del mundo, retardando el triunfo de la América con mayores sacrificios inútiles, y se eliminó...Tal es el significado histórico y el sentido político y moral de lo que se ha llamado la abdicación de San Martín. No fue un acto espontáneo como el de Washington, al poner prudente término a su carrera cívica. No tuvo su origen ni en su arranque generoso del corazón, ni en una idea abstracta. Fue una resolución aconsejada por el instinto sano y un acto impuesto por la necesidad, ejecutado con previsión y conciencia. Resultado lógico de una madura reflexión, con el conocimiento

de sí mismo y de los hombres y de las cosas de su tiempo, lo que tiene de grande es lo que tiene de forzado y de deliberado a la vez. Si no una abdicación voluntaria, fue una cesión de destinos futuros para asegurar mejor el beneficio de los trabajos de ambos libertadores, y ahorrar a la América sacrificios innecesarios, a costa del sacrificio de una ambición personal, que ya no era un factor necesario”. Y para terminar diciendo que el carácter de San Martín es uno de aquellos que se imponen a la historia...Fiel a la máxima que regló su vida: ‘Fue lo que debía ser’ y antes de ser lo que no debía, prefirió: ‘No ser nada’. Por eso vivirá en la inmortalidad”<sup>1</sup>.

Estos conceptos de Mitre no son excepcionales, sino se completan con los de Domingo Faustino Sarmiento en dos lugares de sus obras, uno bajo el título “San Martín y Bolívar. Discurso de recepción en el Instituto Histórico de Francia” (fundado en largas conversaciones mantenidas con San Martín en su vejez) y el otro, “Discurso pronunciado en el acto de llegar las cenizas del general San Martín al muelle de Las Catalinas el 28 de mayo de 1880; cuando señaló: “Podremos aspirar libremente, como quien se descarga de un gran peso, cuando hayamos depositado en el sarcófago, que servirá de altar de la patria, los restos del Gran Capitán, a cuya gloria solo faltaba esta rehabilitación de su propia patria y esta hospitalidad generosa

---

<sup>1</sup> Bartolomé Mitre. “Historia de San Martín y de la emancipación sudamericana”, Editorial El Ateneo, 1ra. Ed. 4ta reimpresión. Buenos Aires, 2002; citas de págs. 905 y 985.

que recibe de sus compatriotas”<sup>2</sup>.

Entonces, sin internarnos en múltiples episodios de la vida de San Martín, desde que llegó a las tierras argentinas como joven oficial, hasta que se retiró abriendo paso a Simón Bolívar para que terminara su acción libertadora en América del Sur, creo que esos juicios muy fundados en las extensas obras referidas son suficientes como ejemplo de los valores de las ciencias políticas y morales que le inspira a esta Academia, acordes con el propio nombre que lleva.

### **Enrique Molina Pico**

Es posible que nos hayamos conocido ocasionalmente con el Almirante Enrique Molina Pico cuando se desempeñó como Jefe del Estado Mayor de la Armada, durante la presidencia de Carlos Menem, en los mismos años en que ejercí funciones en su gobierno. Pero si lo conocí personalmente habrá sido de modo ocasional, y no puedo hacer referencias testimoniales hacia su persona.

De allí que prefiero remitirme a la presentación que hiciera el académico de número Isidoro J. Ruiz Moreno —respecto al cual guardo un profundo respeto por quien fuera mi profesor de Derecho Internacional Público, cuando fui alumno de la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires, por la

---

<sup>2</sup> Domingo Faustino Sarmiento, “Vida de San Martín”, ed. Claridad, 2008, 1º ed. Cita pág. 154.

excelencia de sus clases— que ha resaltado en el momento de incorporarse a esta Academia Molina Pico, con conocimiento personal y directo, de la extraordinaria trayectoria desarrollada tanto en el país, como en el exterior, desde su juventud hasta alcanzar el más alto grado de la marina de nuestro país; en la sesión pública extraordinaria del 30 de octubre de 2013, cuya lectura aconsejo, en los Anales de la ANCMYP.

Solo me cabe resaltar de esa presentación, que fue posible, por el abrazo que se dieron el presidente Carlos Menem con el Almirante Isaac Rojas, para superar años de desencuentros y luchas entre fuerzas políticas y militares opuestas, durante varias décadas del siglo XX, que en mi opinión fue decisivo para que las fuerzas militares de nuestra república democrática concluyeran de modo victorioso con los golpes de Estado, que se multiplicaron desde 1930.

Así, el Almirante Enrique Molina Pico fue designado por el presidente Menem Comandante de la Flota de Mar, luego Comandante de Operaciones Navales y, finalmente Jefe del Estado Mayor General de la Armada, que desempeñó entre 1993 y 1996.

También me ha impresionado, de las referidas palabras del Académico Ruiz Moreno, que al concluir Enrique Molina Pico su carrera militar en el máximo grado y funciones, se haya reintegrado a la vida civil como Rector del Instituto Tecnológico

de Buenos Aires (el conocido y prestigioso ITBA), que forma ingenieros en diversas áreas, y el cual contribuyó a desarrollar como importante Universidad privada, colaborando de ese modo con la educación del país.

De tal modo, la carrera de Enrique Molina Pico ha sido muy valiosa, no sólo por su excelente formación y por llegar a la cúspide de los cargos posibles en la Armada argentina, sino por haber logrado completarla por también por su exitosa actividad en el campo civil.

# **Fuentes, fines y actualidad de la Reforma Constitucional de 1994**

Por el académico **ALBERTO MANUEL GARCÍA LEMA**

## **1. ALGUNAS REFLEXIONES SOBRE EL CONCEPTO DE “CONSTITUCIÓN”**

En atención a que muchos de las señoras y señores académicos aquí presentes no son abogados ni constitucionalistas, como tampoco lo son otros invitados o concurrentes, entiendo que estoy obligado a realizar unas breves reflexiones sobre el concepto de “constitución” que emplearé en esta exposición.

Para ello debo también aclarar que hacer un seguimiento de las múltiples acepciones de tal concepto, desde que fue comenzada

a analizarse la organización de las estructuras del gobierno en Grecia —por Platón en sus obras clásicas sobre la República y las Leyes, y por Aristóteles en su obra la Política, entre otras, desde el siglo IV A.C.— resulta imposible hacerlo en el marco de esta exposición, porque tal desarrollo ha sido estudiado en extensos volúmenes de historia de las ideas políticas.

Me limito, entonces, a señalar algunos conceptos básicos, expuestos por algunos teóricos del Estado o de las ciencias políticas, que he elegido para que sirvan de marco a temas aquí propuestos.

Me baso, en primer término, en la obra de Teoría del Estado de Herman Heller<sup>3</sup>, quien distinguía entre las acepciones de “Constitución” en sentido “real” y el “jurídico”, que responden a dos distintos significados del concepto que nos ocupa.

La “constitución real” era definida por Heller basada en la “normalidad” de la conducta regulada extrajurídicamente por la costumbre, la moral, la religión, la urbanidad, la moda, y demás aspectos, acepción que requería para su correcta comprensión a un concepto señalado por Maurice Hauriou, según el cual las relaciones humanas indicadas se organizan bajo la forma de estructuras sociales por la acción del “poder”, para conformar un “orden social”.

---

<sup>3</sup> Herman Heller, “Teoría del Estado”, Fondo de Cultura Económica, México 1963, pág. 271.

En ese sentido, el más antiguo, todas las entidades políticas que se manifestaron históricamente han tenido una “constitución”.

Comprendida de tal forma la Nación Argentina por espacio de casi cinco décadas —entre 1810 y 1860—, tuvo alguna organización social, en su territorio, pese a las luchas facciosas por el control del poder que condujeron a la anarquía y obstruyeron sancionar una efectiva “constitución” en sentido jurídico, máxime ante el fracaso de las constituciones unitarias de 1819 y 1826 no aceptadas por la mayoría de las provincias. No obstante, aun antes de la sanción de nuestra Constitución en sentido jurídico se fueron dando pasos que conformaron la organización jurídica del país, por acción de los gobiernos nacionales, desde la Primera Junta de mayo de 1810, en especial por sanciones de la Asamblea de 1813, de la Declaración de la Independencia por el Congreso de Tucumán en 1816, y por acuerdos federales, entre ellos dos principales, el Pacto Federal de 1831, que sentó las bases confederales<sup>4</sup> de nuestro país, y en el que se apoyó Urquiza para fundar en el Acuerdo de San Nicolás de 1852, luego de la derrota de Rosas, la organización de un gobierno nacional provisorio y los procedimientos necesarios para reunir la Convención constituyente que sancionó la Constitución de 1853.

Todavía esa constitución fue sancionada sin participar el Estado

---

<sup>4</sup> Esos elementos han sido reproducidos y comentados por Arturo Sampay en “La Constituciones de la Argentina (1810-1972), EUDEBA 1975.

de Buenos Aires, y fue necesario otro acuerdo entre el gobierno nacional presidido por Urquiza y el de Buenos Aires, el Pacto de San José de Flores, la celebración de una nueva Convención Constituyente, que aprobó las reformas propuestas por Buenos Aires. Por eso denomino a nuestra Ley Fundamental como lo hace mucha doctrina, Constitución de 1853/60.

Quedan los rastros de todo ese proceso histórico en nuestra Constitución Nacional cuando el Preámbulo afirma: “Nos los representantes del pueblo de la Nación Argentina, reunidos en Congreso General Constituyente por voluntad y elección de las provincias que la componen, en cumplimiento de pactos preexistentes...” (y a continuación se enuncian los fines a cumplir por la Constitución). Mientras otras huellas son las denominaciones adoptadas por la Nación Argentina desde 1810 en adelante, enumeradas en el artículo 35<sup>5</sup> de la Constitución, que da unidad a nuestra historia, aún antes de tener esa Constitución.

El concepto “real” o sociológico, fue superado por uno más moderno —y el que interesa para este trabajo— de “constitución jurídica” que consiste en un conjunto de normas fundamentales compendiadas habitualmente en un breve código (no es el caso

---

<sup>5</sup> Las denominaciones adoptadas sucesivamente desde 1810 hasta el presente, a saber, Provincias Unidas del Río de la Plata, República Argentina, Confederación Argentina, serán en adelante nombres oficiales indistintamente para la designación del gobierno y territorio de las provincias, empleándose las palabras “nación Argentina” en la formación y sanción de las leyes”.

de Gran Bretaña, pues sus leyes fundamentales tienen esa jerarquía por usos y costumbres). Pertenece a la época de la ilustración porque reivindica a la constitución como creadora del orden político, al disponer los órganos del Estado y los procedimientos de creación de las normas inferiores, según lo señala otro teórico del Estado y del derecho, Hans Kelsen<sup>6</sup>, pero también por la existencia de fines generales y concretos, que permiten definir el sistema de organización del poder institucional más adecuado a esos fines, según lo observa, entre otros autores, el clásico Maurice Duverger<sup>7</sup>.

Volviendo a Herman Heller, éste agrega una idea adicional en párrafo central: “Precisamente, en el hecho de que la constitución política se vea influida de manera consciente y según un plan por una creación autoritaria de normas, en este intento de una normalización general para el territorio por medio de una normalización central radica la esencia del Estado moderno”<sup>8</sup>; aunque agrego que **ese plan o programa** —al menos en países occidentales y en el nuestro— debe ser acordado y ratificado por procedimientos democráticos.

Esa idea finalista como elemento esencial de la Constitución ha sido destacada por el Académico Jorge Vanossi en una de sus

---

<sup>6</sup> Hans Kelsen, “Teoría General del Derecho y del Estado”. Imprenta Universitaria. México, 1958, págs. 169-170

<sup>7</sup> Maurice Duverger, “Instituciones Políticas y Derecho Constitucional”, Ariel, Barcelona, 1980.

<sup>8</sup> Herman Heller, op. cit., pág. 290.

obras<sup>9</sup>, al decir: “la Constitución es síntesis, es transacción (aunque a veces es por imposición) recoge la realidad, toma en cuenta los factores reales de poder; pero también es cauce normativo en función del cambio y de la transformación evolutiva”.

En otra obra fundamental para entender el proceso jurídico de creación constitucional y de las instituciones políticas en los siglos XIX y XX, el profesor de la Universidad de París, Andrés Hauriou —hijo del ya mencionado Maurice Hauriou y continuador de sus ideas— asistido por dos colaboradores, Jean Gicquel y Patrice Gelard, han escrito la obra denominada “Derecho Constitucional e Instituciones Políticas” (además es un magnífico libro del derecho constitucional comparado de los principales países occidentales)<sup>10</sup>.

---

<sup>9</sup> Jorge R. Vanossi en “El Estado de Derecho en el constitucionalismo social”, EUDEBA, 1985.

<sup>10</sup> “Derecho Constitucional e instituciones políticas”, Ariel, 2da. ed. muy ampliada, 1980; v. págs. 65/98. Agrego otro párrafo que señala las condiciones del diálogo. Todo ello tomando en consideración equilibrios sociales, los institucionales entre el gobierno y el parlamento, bajo contextos de: A) el geopolítico y social sujeta a ciertas condiciones, geográficas, étnicas, lingüísticas, con estratificación social con movilidad; B) el religioso que forman países cristianos; C) en un contexto cultural de sociedades alfabetizadas, con un nivel cultural que permita conocer la cosa pública, teniendo en cuenta que la “constitucionalización” ha precedido a la “democratización” del poder, en el occidente; D) en un contexto técnico, donde se recorrieron sucesivas revoluciones industriales, pero cuando el hombre no estaba desbordado por máquinas y procedimientos que había inventado; mientras que en épocas más actuales los medios audiovisuales, sondeos de opinión y fuentes de información son más fáciles de manejar por gobiernos que por el parlamento, y —agrego— que van agravando por los “trolls”; E) En un contexto económico donde toma relevancia el crecimiento

Ellos resaltan el sistema de los valores que inspira al constitucionalismo, que aquí resumo y son: i. **confianza en favor del individuo** como ciudadano y elemento básico de la sociedad, que implica reconocer las libertades para actuar en el campo social y político; acompañada por la igualdad, en cuanto oportunidades, sin que implique una igualación general de todos, propia del colectivismo; ii. **confianza a nivel de la representación política**, pues la mayoría que accede al poder toma a su cargo los intereses de toda la comunidad, aunque fuere expresión de opiniones e intereses parciales; iii. **confianza en la oposición para practicar una oposición constructiva** ayudando a la mayoría a tener en cuenta el interés general; iv. **confianza en el valor del diálogo**, que implica la convicción que existe una verdad y una justicia o, en todo caso, que es posible aproximarse a ellas, mediante una búsqueda y verdad que, al ir pasando por sucesivos espíritus con sus propias particularidades, permiten suprimir porciones del error, y que esta propensión al diálogo implica la creencia de que existe una cierta igualdad intelectual entre los hombres que los lleva a participar en el diálogo. Concluyendo que “**el Derecho constitucional clásico es, en gran parte, una concreción de la civilización del diálogo**”.

Por otra parte, **retomo la idea de plan o programa**, que

---

económico en un contexto de competición y de capitalismo liberal, con alta influencia del crecimiento o desarrollo, sin estancamiento.

alimentó a las constituciones jurídicas a partir del siglo XIX y prolongadas en las constituciones del siglo XX, en especial a partir de las constituciones de Europa occidental con posterioridad a la segunda guerra mundial, para destacar que la reforma de 1994 es claramente una continuadora de las ideas liberales de la Constitución de 1853/60, acuñado por la de la denominada Generación de 1837, que desarrollan múltiples aspectos de un **programa del progreso**<sup>11</sup>, condesando dichas ideas Juan Bautista Alberdi, considerado por Alberto Dalla Vía el “padre de la Constitución” en obra reciente<sup>12</sup>, y mantenido sin modificaciones, en los primeros 35 artículos de la Constitución de 1853/69 —su Parte Dogmática— y en el inciso 18 del actual artículo 75 de la Constitución. **El núcleo ideológico liberal, propio del siglo XIX, ha permanecido en un lugar destacado en la enunciación de sus principios básicos**, sin que ello obste a señalar que se han actualizado por fines complementarios que se desarrollaron la reforma de 1994.

Por otra parte, nuestra Constitución de 1853/60 siguió en buena medida al proyecto de la Constitución de los Estados Unidos de América, en sus instituciones básicas —que se diferenció de las constituciones europeas sancionadas con posterioridad a la

---

<sup>11</sup> V. Alberto García Lema “Relectura de la Idea del Progreso”, en “CONSTITUCIÓN DE LA NACIÓN ARGENTINA”, publicación de la Asociación Argentina de Derecho Constitucional, Santa Fe 2003, pags.331/363.

<sup>12</sup> Alberto Ricardo Dalla Vía, JUAN BAUTISTA ALBERDI. El padre de la Constitución”, Rubinzal Culzoni, Santa Fe, 2004.

revolución francesa— por su carácter federal. Para superar las luchas civiles, los hombres de la generación del '37, estimaron que debía arribarse a un punto de confluencia entre las dos grandes tendencias ideológicas del siglo XIX en nuestro país, la federal y la unitaria, y por ello la Constitución argentina fue declaradamente federal, en su art. 1º, y en ciertos aspectos de su organización político-institucional, pero tuvo una base principalmente unitaria en cuanto a su régimen económico y social, de lo que dan cuenta numerosos de sus artículos en materia económica, que cito en nota al pie<sup>13</sup>.

---

<sup>13</sup> Los artículos 4º (formación del Tesoro Nacional), 5º —con las “condiciones” allí previstos para las constituciones provinciales y la consiguiente garantía del Gobierno federal— el 6º, que prevé que el “Gobierno federal interviene en el territorio de las provincias para garantizar la forma republicana de gobierno...”, los artículos 9º al 12 que establecen el desenvolvimiento del régimen comercial bajo reglas nacionales (replicados en varios artículos del antiguo artículo 67, hoy 75, de la Constitución), el artículo 13 con la facultad del Congreso de crear nuevas provincias (como se aplicó para transformar los antiguos territorios nacionales en provincias), el artículo 14 con los derechos de todos los habitantes de la Nación (allí se encuentran varias de las libertades económicas que se observan en todo el territorio de la Nación) reafirmado por el artículo 20 (como derechos de los extranjeros), el artículo 16 -con la enunciación del derecho a la igualdad y su aplicación a la materia tributaria-, el artículo 17, con la inviolabilidad de la propiedad privada y las condiciones de la expropiación, y la garantía a la propiedad intelectual, el artículo 18 con sus garantías del derecho penal para todos los habitantes —extendidas al debido proceso judicial, por nuestra jurisprudencia de la Corte Suprema—, el artículo 23 con la posibilidad del Estado de Sitio en caso de conmoción interior, el artículo 24 acerca de la reforma de la legislación existente a la época de la sanción de la CN, los artículos 26 y 27 con sus previsiones sobre competencias del Gobierno Federal en materia internacional, las prohibiciones del artículo 29 en cuanto al otorgamiento de facultades extraordinarias (no solo al Ejecutivo Nacional sino también a los gobernadores de provincias), el artículo 31 que establece la supremacía de la Constitución Nacional, de las leyes de la Nación y los tratados con las potencias extranjeras, el artículo 32 sobre la libertad de

El programa de nuestra Constitución de 1853/60 con sus complementos por la reforma de 1994 resulta amenazado, desde principios del siglo XXI, por nuevas circunstancias universales, que se expresan en populismos de izquierda y de derecha que incitan a incumplirla, aduciendo la existencia de mayores y permanentes “emergencias”, expuestas como razones para desviar su programa. A esta cuestión dedicaremos la parte principal de estas palabras.

## **2. LAS FUENTES DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL DE 1944: REMISIÓN**

Cuando preparé las primeras versiones de esta exposición, incluí un capítulo, en buena medida testimonial, y bastante extenso, sobre el proceso político que produjo propuestas, debates y principios de acuerdos que existieron entre el gobierno de Raúl Alfonsín y el partido radical, con el justicialismo renovador teniendo como líder primero a Antonio Cafiero y luego al presidente Carlos Menem, como contrapartes principales. Fue un proceso que se extendió por casi diez años, desde 1985 cuando el presidente Alfonsín dispusiera la creación del Consejo para la Consolidación de la Democracia hasta la sanción de la reforma de 1994.

Como le dediqué a ese proceso un número importante de

---

imprensa (extendida por la jurisprudencia a los medios de comunicación), el artículo 33 que funda los derechos nacionales implícitos.

páginas que nos impediría abordar, los temas de las últimas décadas y de nuestra actualidad, que seguramente serán de mayor interés de esta audiencia, tal como han sido los fines y contenidos de la reforma de 1994, su ejecución posterior y desafíos que se afrontan, los remití a un Anexo de esta exposición para su lectura por quienes deseen profundizar en los antecedentes de esa reforma.

No sin antes reiterar, que los acuerdos pre-constituyentes contenidos en el Núcleo de Coincidencias Básicas y los resultantes de temas habilitados para su tratamiento por la Convención, mereció un amplio apoyo de sus miembros, al votar —en representación de sus fuerzas políticas— por unanimidad, el texto final de la Constitución Nacional reformada, dotando así de una gran legitimidad política a nuestras instituciones políticas, que ha contribuido a lograr 32 años sin golpes de Estado ni conflictos armados en el país.

### **3. FINES Y ACTUALIDAD DE LA CONSTITUCIÓN REFORMADA**

Afrontamos ahora la exposición de los fines de la reforma constitucional de 1994, y una breve consideración de cómo han evolucionado estos fines a lo largo de los 32 años desde su sanción.

### **3.1. Incumplimientos legislativos en la ejecución de la reforma**

Cabe señalar, ante todo, la importancia de incumplimientos del Congreso a varios mandatos realizados por las Disposiciones Transitorias de la Constitución, de sancionar leyes complementarias que debía dictarlas, en plazos determinados que no se han cumplido, o lo han hecho tardíamente, o apartándose de textos a reglamentar, que condujo a dificultar el desarrollo del programa acordado en 1994.

Empero, lo cierto es que —pese a tales incumplimientos— la Constitución de 1853/60 con la reforma de 1994 ha venido rigiendo el país con sus instituciones, sustentada por una fecunda labor interpretativa de la Corte Suprema y de otros tribunales inferiores.

### **3.2. El cambio de las circunstancias en el mundo global**

No obstante, tampoco se pueden desconocer la existencia de profundos cambios sucedidos durante el siglo XXI, tanto en el mundo global cuanto en nuestro país. Así, corresponde tomar en consideración que al momento de sancionarse la reforma de 1994 estaba en plena conclusión el proceso de la “guerra fría” y una dialéctica entre el capitalismo de base occidental versus el marxismo imperante en la antigua URSS y en la China maoísta, con la existencia de un “tercer mundo” integrado por naciones de mediano o pequeño porte en varias partes del orbe.

A fines del siglo XX se creyó que había triunfado el sistema capitalista occidental y democrático, según sostenía Francis Fukuyama, con su tesis sobre el final de la historia.

Por el contrario, lo que ha sucedido es que se puso de relieve un mundo muy complejo, en el que afloraron por un lado los aspectos culturales y religiosos de varias civilizaciones —entre ellas, la japonesa, china, hindú, musulmana o africanas— distintas a la occidental y que obligan a repensar las bases conceptuales del orden global. En esta perspectiva, la de un proceso de globalización más complejo de lo previsto, cobra especial valor un análisis como el que efectuara Samuel Huntington, que incluye un posible mapa de las civilizaciones después de 1990, mapa distinto a otros anteriores en los que predominaban las naciones occidentales; civilizaciones que chocan entre sí (con guerras locales) o crean nuevas naciones. Y, conforme a ese autor en tal mundo nuevo tiene una gran importancia la revitalización de la religión que refuerza las diferencias culturales<sup>14</sup>.

En este sentido, no cabe prescindir los esfuerzos que viene realizando el cristianismo, y en especial la Iglesia católica, a partir del Concilio Vaticano II, y en su línea conceptual por sucesivos papados, para construir puentes para la paz y el desarrollo de distintas regiones o países del mundo; que han sido

---

<sup>14</sup> V. Samuel P. Huntington, “EL CHOQUE DE CIVILIZACIONES. Y la reconfiguración del orden mundial”, Paidós, 1ª. Ed. En Argentina, 1997.

resumidos en buena medida por la Encíclica Fratelli Tutti — EFT— que alimentan el valor del diálogo y los acuerdos necesarios para enfrentar los desafíos del siglo XXI, y a la haré algunas menciones al referirme a las ideas–fuerzas.

### 3.3. Cuestionamientos a la idea del “progreso”

Los elementos críticos que se advierten en la realización del programa de derechos humanos de la reforma de 1994, especialmente los relativos a las dificultades para avanzar en la “igualdad de oportunidades y de trato”, y cuando los hechos parecen recorrer un camino distinto, obligan a formular las preguntas **si son posibles las ideas de “progreso” y del “desarrollo humano” y al “progreso económico con justicia social”, previstas en los artículos 75, incisos 18 y 19 CN.** Y ante todo corresponde recordar que las normas atinentes al desarrollo o el “progreso” económico están dispersas en diversas normas de la Constitución histórica de 1853/60, como lo señalaba Alberdi<sup>15</sup>; y lo mismo ha sucedido en la reforma constitucional de 1994.

La permanencia de la idea del “progreso” fue cuestionada por Zygmunt Bauman (y otros pensadores) en su obra principal,

---

<sup>15</sup> Alberdi, en “Sistema Económico y Rentístico de la Confederación Argentina. Según su Constitución de 1853”, cito edición de Editorial Raigal, Bs. As., 1954, Introducción, pág. 1: “Esparcidas en varios lugares de la Constitución, sus disposiciones no aparecen allí como piezas de un sistema, sin embargo, de que lo forman tan completo como no lo presenta tal vez Constitución alguna de las conocidas en ambos mundos”.

“Modernidad Líquida”, donde considera que el “progreso” está hoy desregulado, privatizado e “individualizado”, porque la oferta de opciones para mejorar las realidades presentes es muy diversa, como lo son las nuevas modalidades del trabajo<sup>16</sup>.

Pese a tales cuestionamientos, esos fines están incluidos en los incisos 18 y 19 del artículo 75 de la Constitución reformada. El último de ellos prevé la necesidad de responder a la flexibilidad de esta época pues “la generación de empleo” se vincula con la “formación profesional de los trabajadores” (y prepararlos para distintas actividades), como “al desarrollo científico y tecnológico, su difusión y aprovechamiento” por el país.

De allí la modernidad que mantiene ese inciso 19 en las directivas sobre las “leyes de organización y de base de la educación”, pues entre otros fines que allí se enuncian se propugna “la igualdad de oportunidades y posibilidades sin discriminación alguna”. Y por ello realiza también una mención específica a leyes “que protejan la identidad y pluralidad culturales, la libre creación y circulación de las obras del autor; el patrimonio artístico y los espacios culturales y audiovisuales”.

---

<sup>16</sup> Primera edición en inglés, 2000; cito por Edición del Fondo de Cultura Económica, Argentina 2002, págs. 141/149, en pág. 147 dice: “La franja de tiempo llamada ‘futuro’ se acorta, y el lapso total de una vida se fragmenta en episodios que son manejados ‘de uno o por vez’...La naturaleza del progreso, que supo ser acumulativa y de largo plazo está dando lugar a requerimientos que se dirigen a cada uno de esos episodios sucesivos por separado...En una vida regida por el principio de flexibilidad, las estrategias y los planes de vida sólo pueden ser de corto plazo”.

En este sentido, la idea del “progreso” y su continuadora —la del desarrollo humano y el crecimiento económico con justicia social— mantienen plena validez, a pesar de vivirse una época signada por el referido concepto de “modernidad líquida”, especialmente para enfrentar el desafío que suscita ahora la gran extensión de la pobreza.

### **3.4. La enunciación de cinco ideas fuerza de la reforma de 1994**

Desde el marco de una reforma parcial de la Constitución, como ya ha sido señalado, sintetice el programa de la reforma de 1994 en cinco ideas–fuerza, como miembro informante del despacho de la mayoría de las reformas del Núcleo de Coincidencias Básicas (junto con el Dr. Enrique Paixao) que fueron producto de las negociaciones y acuerdos surgidos durante el debate constitucional desde 1986 en adelante, y las expliqué con mayor desarrollo en un trabajo posterior a la conclusión de la Convención Constituyente<sup>17</sup>.

Esas cinco ideas–fuerza (o fines propuestos) fueron: 1º. Consolidación y perfeccionamiento del sistema democrático; 2º. Obtención de un nuevo equilibrio entre los tres órganos clásicos del poder del Estado para lograr una mayor eficiencia en su

---

<sup>17</sup> “Las reformas del sistema institucional. El núcleo de Coincidencias Básicas”, en coautoría con Enrique Paixao, en la obra “La reforma de la Constitución. Explicada por miembros de la Comisión de Redacción”; Rubinzal–Culzoni Editores, Santa Fe 1994,307 capítulo II, págs. 303/307.

accionar; 3. Promoción de la integración latinoamericana (y continental u otras posibles); 4. Mayor reconocimiento de los derechos humanos y de sus garantías; 5. Fortalecimiento del régimen federal.

Los dos primeros fines fueron fuentes de reformas incluidas en el Núcleo de Coincidencias Básicas, completadas por otras surgidas en la Convención; mientras que los tres restantes se desarrollaron principalmente fuera del Núcleo, en “temas habilitados para su tratamiento” previstos en el Acuerdo pre-constituyente del 13 de diciembre de 1993 y en la ley declarativa de la reforma.

Los cambios producidos en el mundo, solo esbozados anteriormente —con su repercusión en nuestro país— durante el siglo XXI obligan a hacer un somero balance de los logros alcanzados, de los incumplimientos y desvíos al programa trazado por dicha reforma, así como asumir nuevos desafíos económicos y sociales planteados por otra revolución tecnológica y económica con fuerte repercusión en las relaciones del trabajo, y su proyección en provincias y regiones que deben ser regulados por exégesis de normas constitucionales<sup>18</sup>.

Paso a desarrollar, cada una de esas ideas–fuerzas.

---

<sup>18</sup> V. Héctor Masnatta, “Interpretación de la Constitución”, en “LA REFORMA DE LA CONSTITUCIÓN. Explicada por miembros de la Comisión de Redacción”, op. cit. págs. 17/33.

## **A. Consolidación y perfeccionamiento del sistema democrático**

Este fundamento, quizás el principal de todas las ideas–fuerzas mencionadas– dio origen al conjunto de reformas específicas que sintetizo en nota al pie<sup>19</sup>, y ha tenido éxito en sus fines esenciales, pese a obstáculos surgidos de los populismos.

a) Cabe señalar, en primer término, que en 32 años de vigencia de la reforma de 1994 (e incluso en los últimos 42 años) no existió interrupción del sistema constitucional, ni golpes militares o gobiernos de facto. A ese éxito contribuyó la cláusula de defensa del orden democrático —del art. 36 CN— que extremó dicha defensa y desalentó soluciones antidemocráticas a las crisis políticas, económicas y sociales vividas.

b) Si bien ha sido muy importante la incorporación de la democracia como valor explícito de la reforma, y el sistema de garantías allí previsto (en los artículos 36, 37 y 38 CN), en las

---

<sup>19</sup> Son de mencionar: la elección directa (por doble vuelta), suprimiendo los antiguos colegios electorales respecto de la elección del presidente y vicepresidente, como también de los senadores nacionales y aumentando su número a tres, dos por la mayoría y uno por primera minoría de cada provincia y de la ciudad de Bs. As. (CABA); reducción de los mandatos del presidente y vicepresidente a 4 años con una sola posibilidad de reelección inmediata, y de los senadores a 6 años; el régimen de autonomía de la CABA; la supresión del requisito de confesionalidad del presidente; la protección del sufragio universal obligatorio y secreto, y de los partidos políticos (con normas antidiscriminatorias de la mujer); establecimiento de leyes con mayorías especiales para las que modifiquen el régimen electoral y de los partidos políticos; y la regulación de formas semidirectas de democracia. Estas reformas están complementadas y juegan en conjunto con las incluidas en la idea–fuerza siguiente.

dos últimas décadas se expandieron concepciones de “radicalización de la democracia” con cuestionamientos a los “consensos básicos”, postulando la preminencia de los conflictos y el disenso ideológico y social, como articuladores de procesos de cambio. Las posiciones “populistas”, expresiones de una nueva izquierda —y también aplicables a una nueva derecha—, dificultaron la acción de los gobiernos y el dictado de leyes dirigidas a promover un mejor desarrollo nacional con base en un capitalismo de iniciativa privada, pero con justicia social, tal como lo previó el art. 75 inc. 19 CN.

Entre posiciones populistas cercanas a la nueva izquierda cabe citar a Ernesto Laclau y Chantal Moufee<sup>20</sup>, que, entre conceptos contradictorios, sostienen que “el desacuerdo no es un desacuerdo que pueda resolverse mediante el debate racional”; y, lo más grave, es que controvierte la existencia de consensos superiores. En este sentido, viene a confrontar con las posiciones de un jurista y constitucionalista norteamericano, Ronald Dworkin, que admite la presencia de profundas divisiones políticas y sociales que socavan la democracia de su país, pero le interesa conciliar el conflicto entre la igualdad y libertad, porque entiende que las comunidades políticas deben buscar una interpretación que muestre que son compatibles, que presente a

---

<sup>20</sup> “Hegemonía socialista. Hacia una radicalización de la democracia”, Fondo de Cultura Económica de Argentina, 2005, págs. 18/20.

cada una de ellas como un aspecto de la otra<sup>21</sup>. Es la misma posición que sigue otro doctrinario como Andrea Greppi<sup>22</sup>, que pese a un extenso análisis sobre la falta de representatividad que arrastran las instituciones democráticas, recata la importancia de la vigencia del constitucionalismo democrático, y el uso de la noción de “procedimiento”, como elemento clave para reconstruir la validez o legitimidad de las decisiones políticas.

c) Las concepciones de la “radicalización de la democracia” o el populismo podrían derivar en gobiernos autoritarios, mientras que otros factores —como los enunciados— también pueden generar una fragmentación del poder que impida la existencia de partidos políticos mayoritarios. En tal caso, tampoco cabe prescindir de la necesidad de concretar coaliciones políticas; en tal supuesto, algunas circunstancias del siglo XXI podrían contribuir a atenuar el presidencialismo y otorgar mayor protagonismo al Congreso, si se evita que deriven hacia soluciones autoritarias y antidemocráticas.

d) Frente a los desafíos de los populismos de izquierda o de derecha, cabe destacar la influencia de una nueva “cultura del encuentro”, fundada en valores religiosos universales, que para Francisco está representada por un “poliedro que tiene muchas

---

<sup>21</sup> V. “La democracia posible. Principios de un nuevo debate político”, Barcelona, Paidós Ibérica, 2008, con citas de otras de sus obras en la que elabora la relación entre libertad e igualdad.

<sup>22</sup> V. “Concepciones de la democracia en el pensamiento político contemporáneo”, Madrid, Ed. Trotta, 2006, págs. 167/177.

facetas, muchísimos lados, pero todos formando una unidad cargada de matices, ya que el ‘todo es superior a las partes’. El poliedro representa una sociedad donde las diferencias viven complementándose, enriqueciéndose e iluminándose recíprocamente”. Un pacto social realista e inclusivo debe ser también un “pacto cultural”, que respete y asuma las diversas cosmovisiones, culturas o estilos de vida que coexisten en la sociedad, como liberación de la crueldad que a veces penetra en las relaciones humanas, de la ansiedad que no nos deja pensar en los demás, de la urgencia distraída que ignora que los demás también tienen derecho a ser felices<sup>23</sup>.

e) Otro factor a de las causas que afectan a la democracia en el siglo XXI es el debilitamiento de los partidos políticos, que la reforma de 1994 había pretendido fortalecer en artículo 38 de la Constitución, cuestión analizada en otros trabajos<sup>24</sup>.

También en este aspecto han surgido cuestiones que llevan al debilitamiento de los partidos políticos, como las consecuencias de la política video-plasmada estudiada por Giovanni Sartori<sup>25</sup>, entre otros, que se ha transformado aún más en un factor que agrava el funcionamiento democrático por la gran extensión de las redes. Se ha señalado que la gran homogeneización del

---

<sup>23</sup> EFT. 215, 224.

<sup>24</sup> V. Alberto García Lema “Comentario al artículo 38 de la Constitución”, en “Nuevos Derechos y Garantías”, Rubinzal Culzoni Editores, Santa Fe, 2008, T.I., pags.297/344.

<sup>25</sup> “Homo videns. La sociedad teledirigida”, Tauros, Madrid, 1998, citas de págs. 106 y 109.

público, realizado por los medios ha llegado a niveles tan altos que excluyen toda posibilidad de discusión acerca de los programas, y más aún acerca de las ideologías; todo lo cual facilita la aparición del líder, que es quien puede crear un vínculo entre ellos y vastas audiencias, por lo cual los electores votan a una persona, y no un partido o programa<sup>26</sup>.

f) Estos desafíos se acrecientan por la relación entre comunicación, en sus formas modernas, y el poder, que estudia —entre otros muchos autores— Manuel Castells<sup>27</sup>, quien señala la influencia que tiene en las encuestas la percepción de la corrupción es el principal predictor de la desconfianza pública.

En este sentido, cobra particular importancia la previsión de la reforma de 1994, al conectar en el artículo 36 la defensa de la democracia también contra el ataque a la ética pública, por delito doloso contra el Estado que conlleve enriquecimiento con la consecuencia —además de las sanciones penales— la inhabilitación por el tiempo que las leyes determinen para ocupar cargos o empleos públicos, que ha dado origen a reglamentaciones por el Congreso<sup>28</sup>.

---

<sup>26</sup> V. Sergio Fabbrini, “El ascenso del príncipe democrático. Quién gobierna y cómo se gobiernan las democracias”, Fondo de Cultura Económica de Argentina S.A., Bs. As.; y Sartori en obra ya citada.

<sup>27</sup> Comunicación y poder”, Alianza Editorial, Madrid 2009/10/11., págs. 376/380.

<sup>28</sup> V. Alberto García Lema, “Comentario al artículo 36 de la Constitución” y Guillermo F. Tracy “La cláusula ética de la Constitución Nacional y su

## **B. Obtención de un nuevo equilibrio entre los tres órganos del poder del Estado, para lograr mayor eficiencia en su accionar**

Esta segunda idea-fuerza resulta complementaria de las reformas vinculadas a la consolidación del sistema democrático, y que también he sintetizado en una nota<sup>29</sup>.

Resulta lamentable que en la serie larga de los últimos 32 años no se obtuvo un mayor equilibrio entre poderes del Estado ni una consistente atenuación del presidencialismo. Empero, desde hace tiempo, me parece preferible como elemento de análisis acudir al concepto de “flexibilización —no atenuación— del presidencialismo”.

En este sentido, una figura central de la reforma de 1994, el jefe de gabinete de ministros, ha cumplido ciertas funciones de “fusible” para preservar al Poder Ejecutivo, que ha solido cambiar de jefes de gabinete para sortear crisis políticas que

---

desarrollo legislativo”, en la obra de Dalla Vía y García Lema, Directores, ya citada, T.I., puntos III y III.A.

<sup>29</sup> Ello implicó la creación de nuevas instituciones, como el Gabinete y el Jefe de Gabinete de Ministros, el Consejo de la Magistratura y el jury de enjuiciamiento de los jueces, el Defensor del Pueblo, la Auditoría General de la Nación, y un órgano extra-poder como el Ministerio Público; como también por reformas en el funcionamiento del Poder Ejecutivo -acuerdos de gabinete, limitaciones a decretos de necesidad y urgencia y al proceso de delegación legislativa-, del Poder Legislativo -mayor tiempo de duración de sesiones ordinarias, cambios en el procedimiento de debate y aprobación de las leyes por las Cámaras—, y del Poder Judicial —ampliación de sus competencias judiciales, forma de designación de los jueces de la Corte Suprema—.

afectaban a las presidencias, lo cual se aprecia en los varios cambios de jefes de gabinete, aún en las dos presidencias de Cristina Fernández de Kirchner, en la presidencia de Alberto Fernández e incluso en la del actual gobierno del presidente Milei.

Por otra parte, si los partidos políticos tradicionales más importantes se han debilitado y deben funcionar en el marco de coaliciones políticas más amplias y menos homogéneas, la designación del jefe de gabinete podrían también ser objeto de acuerdos en el interior de dichas coaliciones para mantener sus consistencias, impidiendo la ruptura en caso de contener extremos muy diferenciados, en políticas confrontadas internamente por los propios partidos o fuerzas políticas que las integren.

Parece que posiblemente se acentúe un funcionamiento del sistema constitucional en donde la problemática de la “flexibilización” tenga mayor importancia que la “atenuación” del presidencialismo.

Además de lo expuesto, cabe señalar que en la presidencia actual de Milei, ha cobrado mucho más valor que en décadas pasadas la relevancia del Congreso Nacional y del accionar de sus dos Cámaras, con el reformado sistema de discusión y sanción de las leyes, así como las limitaciones para el uso de los decretos de necesidad y urgencia y de los marcos

constitucionales de la delegación legislativa, resultantes de la reforma de 1994; todo lo cual arroja mayor y positivo análisis de esas reformas al Poder Legislativo, previstas para balancear la importancia del Ejecutivo y la tradición hiperpresidencialista confrontada por esa reforma.

### **C. Promoción de la integración latinoamericana e internacional**

La otra idea-fuerza de contenidos económicos y políticos, fue promover una integración latinoamericana, y eventualmente extensible a otros espacios territoriales, con concesión de competencias nacionales a organizaciones supraestatales, al estilo de lo que sucede en la Unión Europea, ha sido reglada en artículo 75 inciso 24 de la Constitución reformada en 1994, siempre que se operen en “condiciones de reciprocidad e igualdad, y que respeten el orden democrático y los derechos humanos”. Ello fue postulado en la reforma de 1994 como otro modo de abrir el país a un mundo más globalizado con relaciones económicas y sociales interdependientes.

Aun cuando la integración supranacional latinoamericana, intentada con el desarrollo del MERCOSUR, ha fracasado en buena medida hasta ahora, debido a la importancia que sigue teniendo Brasil en la región, y a la pérdida del poder económico relativo de la Argentina; lo cierto es que resulta una posibilidad abierta a las múltiples opciones que ofrece un orden

internacional que evoluciona por la existencia de acuerdos de integración o comerciales, no sólo en el ámbito europeo, sino también en América del Norte y Central, como en varias zonas asiáticas. La firma y vigencia del Acuerdo de Libre Comercio entre la Unión Europea y el MERCOSUR —aprobado en nuestro país con amplias mayorías del Congreso— con la posible aprobación en ambos bloques del Acuerdo de Asociación entre esas partes, no sólo ampliará las relaciones regionales en términos de una gran amplitud de un mercado conjunto, sino que obligará a una mayor adecuación en sistemas constitucionales y legales del MERCOSUR.

En este sentido, la reforma constitucional de 1994 ha tenido, para el plano internacional, evitar las regresiones a un país “cerrado”, como lo fue en las últimas etapas de los gobiernos de facto, y ello sigue siendo, para mí, un programa válido<sup>30 31</sup>.

---

<sup>30</sup> Este programa también coincide con las ideas de Francisco en Fratelli Tutti, referido a su contenido universal. En efecto, el Papa Francisco aclara el sentido de su Encíclica al indicar que le interesa su “dimensión universal, en su apertura a todos”. Expresa, en ese sentido, que: “Si bien la escribí desde mis convicciones cristianas [no usa el término católico], que me alientan y me nutren, he procurado hacerlo de tal manera que la reflexión abra el diálogo con todas las personas de buena voluntad” EFT, 6.

<sup>31</sup> Otro de sus párrafos iniciales enlaza con las observaciones que realicé respecto al mundo tenido en vista en la reforma de 1994. Así señala que durante décadas avanzó el sueño de una Europa unida; la fuerza de la integración latinoamericana; pero “resurgen nacionalismos cerrados, exasperados, resentidos y agresivos”. El sentido de la historia es que “Cada generación ha de hacer suyas las luchas y los logros de las generaciones pasadas y llevarlas a metas más altas aún. Es el camino. El bien, como también el amor, la justicia y la solidaridad, no se alcanzan de una vez para siempre; han de ser conquistados cada día”, EFT, 11.

## **D. Mayor reconocimiento de derechos humanos y sus garantías**

Este es uno de los fines de la reforma de 1994 que ha tenido mayor aplicación, tanto en las normas legales complementarias dictadas con relación a los nuevos derechos explicitados en el Capítulo Segundo de la Primera Parte de la Constitución (arts. 41 y 42 especialmente), e incluso informando un número considerable de reformas contenidas en el actual Código Civil y Comercial de la Nación<sup>32</sup>, y en particular con la amplitud que ha generado en el ámbito de las competencias del poder judicial, provincial o nacional —acrecentando su poder<sup>33</sup>— en su jurisprudencia y en fallos de la Corte Suprema<sup>34</sup>; todo lo cual también incide en el proceso de una mayor democracia<sup>35</sup>, y en la evolución hacia la “igualdad de oportunidades y de trato” (art. 75, inc. 23, CN), a la que también adscribe la reforma de 1994, conforme a los enunciados de muchas de sus normas.

---

<sup>32</sup> Ver trabajos obrantes en la obra “Estudios constitucionales sobre el Código Civil y Comercial de la Nación”, de Alberto Ricardo Dalla Vía y Alberto Manuel García Lema. Directores. Rubinzal–Culzoni Editores, Santa Fe, 2016, especialmente en Tomo I, Parte General “La Constitución Nacional y el Código Civil y Comercial de la Nación”, entre ellos mi trabajo “Interpretación de la Constitución reformada y del nuevo Código Civil y Comercial de la Nación”, págs. 95/139.

<sup>33</sup> Valentín Thury Cornejo, “*Juez y división de poderes hoy*”, Ciudad Argentina, Bs. As. – Madrid 2002.

<sup>34</sup> Para comentarios de fallos importantes, “La Corte y los Derechos 2005/2007, Siglo Veintiuno Editores – ADC/Asociación por los Derechos Civiles, 2008”.

<sup>35</sup> Ver, “Por una justicia dialógica. El poder judicial como promotor de la deliberación democrática”, Roberto Gargarella, Compilador, Siglo Veintiuno Editores, 2014.

Esta idea–fuerza, la importancia de sostener la “igualdad de oportunidades y de trato”, está en gran medida cuestionada en el orden global, como lo advierte Zygmunt Bauman en su obra “En busca de la Política”<sup>36</sup>, y en otra obra dedicada especialmente a este tema<sup>37</sup>. Ello ha tenido su efecto correlativo en la realidad argentina, con gran crecimiento de la pobreza, como lo demuestran trabajos del Programa Observatorio de la Deuda Social Argentina de la Universidad Católica Argentina, que dirige Agustín Salvia<sup>38</sup>; y que constituye uno de los desafíos más importantes a la consolidación y perfeccionamiento de nuestro sistema democrático en últimos años.

Actualmente se suele oponer una política económica inclusiva de los sectores más postergados, a la necesidad de otra política

---

<sup>36</sup> Ver, Primera edición en español 2001, 5ta reimpression, Fondo de Cultura Económica 2011, págs. 184/189. La globalización ocasiona “...porciones cada vez más grandes de la población que no solo se ven arrojadas a una vida de pobreza, miseria y destrucción, sino que por añadidura se encuentran expulsadas de lo que ha sido socialmente reconocido como un trabajo útil y económicamente racional, convirtiéndose así en *prescindibles* en lo social y económico”. Y luego de aportar referencias del acelerado crecimiento de este fenómeno, concluye que: “...la inestabilidad endémica de la vida de la abrumadora mayoría de los hombres y mujeres contemporáneos es la causa de la actual crisis de la república...y, por lo tanto, de la desaparición y el agostamiento de la ‘sociedad buena’ como propósito y motivo de la acción colectiva en general, y de la resistencia contra la progresiva erosión del espacio privado-público, el único en el que pueden surgir y florecer la solidaridad humana y el reconocimiento de las causas comunes. La inseguridad engendra más inseguridad. Tiende a atar un nudo gordiano imposible de desatar...”, salvo por medios que él propone.

<sup>37</sup> “Daños colaterales. Desigualdades en la era global”, Fondo de Cultura Económica, 2011.

<sup>38</sup> Ver, “Documento de Trabajo. Pobreza multidimensional fundada en derechos económicos y sociales Argentina urbana 2010-2018”, e informes de años posteriores que se actualizan permanentemente.

fundada en un desarrollo extremo de las fuerzas del mercado en contraposición a la intervención del Estado.

La reforma constitucional de 1994 alentó que el mercado se desarrolle activamente sobre las bases de las libertades contempladas en los arts. 14 y 20 de la CN, controlando la acción monopólica y propendiendo a la libre competencia, por las reformas incorporadas en el artículo 42 de la CN, y con respeto a los derechos al ambiente sano (art. 41 CN). Pero ello no implica desconocer iniciativas y equilibrios resultantes de programas de desarrollo económico-federal, conforme los trato en el capítulo siguiente.

En este sentido, desde la revolución francesa en adelante, hubo una apreciable tensión entre los fines de la libertad y la igualdad, estando en buena medida equilibrados por el tercero de ellos: la fraternidad; entendido hoy como solidaridad<sup>39</sup>. En este contexto otorga un especial valor a la solidaridad, “como virtud moral y actitud social”; siendo en primer término responsabilidad de las familias, de los educadores y formadores, que tienen la

---

<sup>39</sup> Ese equilibrio ha inspirado también a uno de los títulos de la Encíclica Fratelli Tutti, que recuerda a esos tres fines y agrega la solidaridad. Expresa que la “fraternidad no es sólo resultado de condiciones de respeto a las libertades individuales, ni siquiera de cierta equidad administrada...La fraternidad tiene algo positivo que ofrecer a la libertad y a la igualdad”; requiere una “voluntad política de fraternidad” traducida “en una educación para la fraternidad, para el diálogo, para el descubrimiento de la reciprocidad y el enriquecimiento mutuo como valores”. Previene contra el individualismo, y el más grave, “el individualismo radical”, como el virus más difícil de vencer. EFT, 103/105.

responsabilidad de educar a los niños y jóvenes; a los que se dedican al mundo de la cultura y de los medios de comunicación”. Solidaridad es pensar y actuar en términos de comunidad...es luchar contra las causas estructurales de la pobreza, la desigualdad, la falta de trabajo, de tierra y de vivienda, la negación de los derechos sociales y laborales. Es enfrentar los efectos destructores del dinero”<sup>40 41</sup>.

En el marco de la reforma constitucional de 1994 no cabe obviar que su artículo 75 inciso 19, indica al Congreso que provea “al desarrollo humano, al progreso con justicia social”; aspecto esencial para compatibilizar las políticas de desarrollo económico, que deben ser encaradas principalmente por acción de las personas individuales protegidas por las libertades de los 35 primeros artículos de la Constitución de 1853/60 que permanecen en plena vigencia, articulados con los universales derechos humanos.

### **E. Fortalecimiento del régimen federal y de un desarrollo económico integrado**

La reforma de 1994 pretendió disminuir los contenidos unitarios de la Constitución de 1853/60 acrecentando facultades de las provincias y de las regiones económicas y sociales.

Se basó para ello por constitucionalizar varios de los fines y

---

<sup>40</sup> EFT 114/116.

<sup>41</sup> EFT 118/120.

medidas propuestas en el Acuerdo Federal del 24 de mayo de 1990.

En este orden de ideas articuló las facultades concedidas a la Nación por la clásica cláusula para el progreso, de raíz alberdiana, a las que hice ya varias menciones, por la aplicación de sus contenidos, de los incisos 18 y 19 del artículo 75 en cuanto asignan competencias nacionales, referenciándolas con las similitudes que ya existían y ahora se expanden en el actual artículo 125 de la Constitución reformada. **Ello para aclarar que existen “facultades concurrentes” en el orden nacional y en el provincial o regional, para desarrollar sus directrices.**

En algunos casos la instrumentación de esos poderes concurrentes requerirá de medidas legislativas del gobierno nacional: las previstas en el inciso 19 del art. 75 para “equilibrar el desigual desarrollo relativo de provincias o regiones”, siendo el Senado la cámara iniciadora. En ciertas circunstancias — como en el derecho al ambiente sano, según lo expresa el artículo 41 de la Constitución reformada— el Estado nacional ha sancionado normas con “presupuestos mínimos de protección” y las provincias las necesarias para completarlas; y en otros aspectos económicos y sociales, como los previstos en su artículo 42, cuando los servicios públicos son de competencia nacional con la participación “de las provincias interesadas, en los organismos de control”.

**Ello conduce a un programa de desarrollo, con necesaria participación de provincias y regiones, y aún de los municipios** (en tanto estén conciliados con normas provinciales), dado que su autonomía se extiende a lo “económico y financiero”. Se acerca el poder —por tanto, la iniciativa económica y social— al pueblo en sus propias bases, y a los “individuos” (principales sujetos en tiempos de la “modernidad líquida”).

En la agenda económica y social posterior a la reforma constitucional de 1994 han quedado relegados ciertos temas muy significativos para un desarrollo nacional fundado en actividades promovidas por la Nación, y sustentadas por las provincias.

La necesidad que el impulso nacional se produzca en el marco de un federalismo de concertación resulta imprescindible en atención a haberse reconocido que el dominio originario de los recursos naturales pertenece a las provincias existentes en su territorio —artículo 123, última parte, de la Constitución reformada—. Adviértase que la actividad petrolera y gasífera, incluso la explotación de yacimientos de importancia como el de Vaca Muerta en la Provincia de Neuquén, la actividad minera centrada en la Provincia de San Juan, o la relativa al Litio para otras provincias del NOA, se desarrollan sobre la base de recursos naturales de provincias respecto a los cuales perciben regalías de importancia; pero, en los términos en que está

redactada la norma indicada, todos los recursos naturales (aun de origen agropecuario o forestales, por ejemplo, que se desarrollan en provincias centrales o del NOE) son provinciales.

La actividad de la Nación, sin embargo, también es importante por poder ofrecer “beneficios o recompensas de estímulo” que puede disponer (como las que se dieron a la producción industrial de ciertas provincias), **por “políticas diferenciadas” que pudieron adoptarse por el Congreso desde fines del siglo XIX, en función del inciso 18 del artículo 75.** Y porque la distribución o comercialización de la producción provincial de sus recursos, requiere habitualmente de la Nación, por sus competencias comerciales (artículo 75, inciso 13, cláusula que delega al Congreso reglamentar el comercio interjurisdiccional o internacional).

En cuanto al dictado de una nueva ley de coparticipación federal, está incumplida la Disposición Transitoria Sexta desde el año 1997. En las décadas transcurridas desde la reforma de 1994 se han celebrado acuerdos o pactos fiscales que anticipan contenidos de una ley de coparticipación, aunque los gobiernos nacionales —en permanentes épocas de crisis fiscales— también los aprovechó para crear nuevos recursos a los que se otorgaron, en forma parcial o total, el carácter de asignaciones específicas que solo beneficiaron a la Nación (artículo 75, inciso 3 CN) al ser destinados al Tesoro Nacional.

La periódica renovación de dichos pactos fiscales, y los recursos que la Nación recibe por ellos, puede obligar al gobierno nacional a tener que negociar una nueva ley de coparticipación o, al menos, otros pactos fiscales, que de modo gradual puedan arribar a la sanción de esa ley. A su vez, el Poder Judicial de la Nación ha ido dictando sentencias en esta materia, resolviendo temas específicos de lo que se define como un actual “laberinto fiscal”.

Respecto a la posibilidad de crear regiones para el desarrollo económico y social, con órganos para el cumplimiento de sus fines; se las hizo efectivas en casi todo el territorio del país, pero sin transferirles facultades importantes, porque las provincias han preferido proseguir con la administración de sus recursos y gastos. Empero, la facultad de celebrar convenios internacionales, que otorgó el artículo 124 de la Constitución a las provincias y regiones, ha facilitado la toma de endeudamiento internacional (con aprobación de la Nación) para desarrollo de obras de infraestructura necesarias.

El modelo de la reforma de 1994 de impulsar un desarrollo económico y social compartido por el gobierno nacional, las provincias y regiones (el federalismo de concertación), no ha tenido la envergadura originariamente pensada, pero se ha impuesto por realidades emergentes de la propiedad de sus recursos naturales.

Los gobiernos nacionales han preferido transformar a las provincias de menores recursos en satélites políticos, mediante aportes nacionales de diversa índole (p. ej. los Aportes del Tesoro Nacional o realizar obras públicas con financiamiento nacional), en lugar de alentar el crecimiento de dichas regiones, mediante políticas y recursos diferenciados. **Cumplir con este aspecto del programa de la reforma de 1994, resulta además otro modo de combatir el “hiperpresidencialismo”, porque el crecimiento de recursos y potestades regionales o provinciales evita satelizar a provincias.**

#### 4. CONCLUSIÓN FINAL

Como una especie de síntesis o conclusión final de todo lo expuesto hasta aquí, cabe decir que en mi opinión la Constitución de 1853/60, reformada en 1994, treinta y dos años atrás, no sólo cuenta con una clara legitimidad de origen, sino que presenta instituciones y un programa que, al combinar una pluralidad de fuentes y fundamentos políticos, posee la virtualidad para hacer frente a los nuevos desafíos resultantes del siglo XXI, para aportar una guía jurídica, para desarrollar políticas de Estado fundadas en sus normas; y fundar exégesis adecuadas a estas nuevas épocas.

Las diversas normas, provenientes de la Constitución histórica y complementadas por la reforma de 1994 han sido pensadas para impulsar un programa de crecimiento y desarrollo humano;

protegiendo la libertad y las iniciativas privadas, así como el derecho de propiedad, con justicia social; adaptado a las necesidades del siglo XXI, muchas de cuyas características eran conocidas o se podían entrever al sancionarla.

Si se analizan las Disposiciones Transitorias que cierran el texto de la reforma de 1994, podrá apreciarse que muchas de esas normas se dictaron no sólo para regir el proceso de ajuste y transición en el régimen de los poderes del Estado —entre el previsto en la Constitución histórica y el resultante de la reforma de 1994— sino también para facilitar la construcción de las políticas de Estado previstas en tales Disposiciones.

Resultan ejemplo de ellas, las Disposiciones Transitorias Primera, Segunda, Sexta (que específicamente se refiere a la incumplida sanción del régimen de coparticipación federal, base angular del desarrollo en un federalismo de concertación), Séptima (que implica abrir un debate sobre la eventual provincialización de la CABA y el traslado de la Capital Federal como asiento del gobierno nacional a otra ciudad del país), Octava (que implicó la caducidad de la legislación delegada anterior a la reforma —que se prolongó por el Congreso por un plazo superior al allí previsto— y que implicó revisar el sistema legal vigente antes de la sanción de la reforma, Decimotercera (relativa al modo de nombramiento de los jueces inferiores a la Corte Suprema que deben designarse con arreglo a las normas previstas en el art. 114 de la CN), Decimoquinta (que prevé la

progresiva implementación del régimen de autonomía de la CABA).

La conclusión de todo lo expresado, es que la política constitucional de diálogos y acuerdos que hizo posible la reforma de 1994 debe continuar prolongándose en el futuro, alentando políticas de Estado inspiradas en el programa constitucional. Ello será apreciado por los inversores, tanto internacionales como nacionales porque proveerá mayor solidez a nuestras instituciones, que resultan la verdadera garantía para asumir inversiones de largo plazo.

## ANEXO

### FUENTES DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL

Sentados estos conceptos básicos sobre en qué consiste la “Constitución” en sentido jurídico, acorde con las ideas señaladas y en función de un “plan o programa”, a continuación, realizaré un panorama abreviado de fuentes de la reforma de 1994, refiriéndome lo más sintéticamente posible a las principales etapas recorridas a partir del año 1985<sup>42</sup>, acudiendo a notas, para quienes deseen ampliar las referencias que se realizan a continuación.

---

<sup>42</sup> Ese panorama puede ampliarse en el trabajo “Diálogos y consensos en la reforma constitucional de 1994 a treinta años de su sanción”. Revista de la Facultad de Derecho de UBA, Bs. As. 2024.

## 1. La propuesta constitucional del presidente Alfonsín

Con la conclusión del último gobierno de facto militar y el retorno a la democracia en diciembre de 1983, a los dos años de iniciado el mandato, el presidente Raúl Alfonsín, puso en marcha en un marco consensual, como lo señalara en su “Memoria Política”<sup>43</sup>, los trabajos del Consejo para la Consolidación de la Democracia,

Según es bien conocido, ese Consejo fue coordinado por el distinguido filósofo del derecho Carlos Nino, profesor en las Universidades de Buenos Aires y de Yale, cuya línea de pensamiento más significativa fue su obra “La constitución de la democracia deliberativa”<sup>44</sup>. Estuvo integrado por una representación pluralista —y un cuerpo de jóvenes y destacados profesores, como asesores, entre los que aquí se halla Alberto Dalla Vía— y con una baja integración de políticos justicialistas, entre los que destacaba el Dr. Ángel Robledo.

En su primer dictamen el Consejo<sup>45</sup> postulaba un sistema para posibilitar una organización más eficiente de la administración del Estado, hacer más fluidas y eficaces las relaciones entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo, y flexibilizar nuestro

---

<sup>43</sup> Raúl Alfonsín, “Memoria Política. Transición a la democracia y derechos humanos”, Fondo de Cultura Económica de Argentina S.A., Bs. As. 2004, pág. 158.

<sup>44</sup> Obra editada en forma póstuma por Gedisa, Barcelona, 1997.

<sup>45</sup> “Dictamen Preliminar del Consejo para la Consolidación de la Democracia”, EUDEBA, Bs. As.1986.

tradicional régimen presidencialista mediante la incorporación de elementos propios de los sistemas parlamentarios, desconcentrando funciones que cumplía el presidente. Postulaba instituir la figura de un jefe de gabinete o primer ministro y dotarlo de facultades en la constitución, con responsabilidad ante la Cámara de Diputados de la Nación, previendo un mecanismo de censura parlamentaria. Privilegiaba a esa Cámara al otorgarle facultades especiales, respecto del Senado, limitándolo a ser un órgano representativo del federalismo y protector de las autonomías provinciales. Adelanto que este último elemento de la propuesta nunca fue aceptado por el justicialismo, aún el más dialoguista, que siempre se mantuvo a favor de las facultades históricas del Senado y aun acrecentándolas, que llevó a un diseño constitucional bastante distinto al propuesto por el Consejo.

La propuesta más específica surge detallada en el segundo dictamen<sup>46</sup> cuando precisa la modificación de la parte orgánica de la Constitución, en sus fundamentos conceptuales, en siete capítulos y síntesis final; todo lo cual se completa en un tercer dictamen, publicado cuando estaba ya abierto el debate constitucional<sup>47</sup>.

---

<sup>46</sup> EUDEBA, Bs. As. 1987.

<sup>47</sup> "Presidencialismo vs. Parlamentarismo", EUDEBA, Bs. As. 1988.

## 2. Aceptación por el justicialismo renovador

En la búsqueda de un necesario consenso que permitiera avanzar en la reforma constitucional, Alfonsín contó a su favor el proceso de democratización abierto en el seno del peronismo —como el mismo lo afirmó en su Memoria<sup>48</sup>— al crearse la línea interna del justicialismo renovador —estudiada por muchos autores<sup>49</sup>— y por Cafiero<sup>50</sup>; como lo aceptara Carlos Menem desde su perspectiva<sup>51</sup>.

Para ello el justicialismo renovador tuvo en cuenta la posibilidad de acuerdos entre los dos partidos mayoritarios que se remontaron a la compleja década de los '70 que recuerdo en una nota para abreviar esta exposición<sup>52</sup>. Entre abril y junio de

---

<sup>48</sup> “Memoria Política...”, op. cit., págs. 175/176.

<sup>49</sup> Ver, Cafiero – Grosso – Menem, “Hablan los renovadores”, Ediciones de la Galera, Bs. As., mayo de 1986; “Cafiero – De la Sota”, reportajes de Mona Monclvillo; José Pablo Feiman – “Carlos ‘Chacho’ Álvarez, diálogos con Alberto Fernández”, El Cid Editor, junio de 1986; para un análisis más científico, Gerardo Aboy Carles, “Las dos fronteras de la democracia argentina. La reformulación de las identidades políticas de Alfonsín a Menem”, Homo sapiens Ediciones, Bs. As. 2001, v. 4.3., págs. 272 y ss; y Carlos Altamirano “‘La Lucha por la idea’: el proyecto de la renovación peronista” en Marcos Novaro–Vicente Palermo (compiladores), “La Historia reciente”, Bs. As. 2004, págs. 59 y ss.

<sup>50</sup> Antonio Cafiero, “Testimonios del 45 y del 2000 también”, Nuevohacer, Bs.As. 1995.

<sup>51</sup> Carlos Menem y Gustavo Béliz, “Menem. Argentina hacia el año 2000”, Galerna, Bs. As. 1986.

<sup>52</sup> En el debate interno que se abrió en el justicialismo acerca de la conveniencia —o no— de convalidar y retornar a la Constitución de 1949, se puso especial acento en la posición política acuerdista que postuló el último gobierno del propio Perón (1973/76), cuando desautorizó a la alternativa guerrillera que continuó la acción armada, aún después del retorno a la democracia<sup>52</sup>, al regresar al país el 20 de julio de 1973, en su discurso del día siguiente, postulando encauzar al país en una “paz

1974 desarrollé en varios trabajos, algunos publicados en “El Cronista Comercial” y otros en la revista “Criterio”, aspectos relativos a una anunciada futura reforma de la Constitución<sup>53</sup>. De su relectura, muchas décadas después, extraigo que ya en los ’70 se abrió el rumbo al asimilar el histórico Acuerdo de San Nicolás a un moderno acuerdo entre partidos políticos; porque se hallaba presente la inserción del país en un mundo signado por el universalismo (ahora, “globalización”), advirtiendo — según expresara el gobierno el 1º de mayo de 1974— que “a pocas décadas del presente nos puede conducir a formas

---

constructiva, sin la cual podemos sucumbir como Nación”, y “volver al orden legal y constitucional, como única garantía de libertad y justicia”<sup>52</sup>, en una posición que “difería sensiblemente de aquel esperaban los sectores juveniles y las organizaciones armadas peronistas”<sup>52</sup>; tal como ya se apreció durante el gobierno de Cámpora<sup>52</sup> y en el período posterior. El proceso de construir una relación privilegiada entre el justicialismo y el radicalismo, con Balbín como presidente de ese partido, se afianzó el 22 de julio cuando Perón fue a visitarlo a sus oficinas. Ese entendimiento, luego de la elección de Perón como presidente de la Nación, se afirmó el 14 de diciembre de 1973, cuando se resolvió encarar una reforma constitucional, partiendo de la Constitución de 1853, dejando de lado la Constitución de 1949. Solano Lima, anunciaba que Perón llamará a los partidos políticos, para reconstruir el Acuerdo de San Nicolás bajo la Constitución que será de todos los argentinos, fijando como metodología que un grupo de juristas de diversos partidos redactará el texto, que luego será discutido por el gobierno con los jefes de los partidos, similar a la que se aplicaría luego a fines de 1993. No estaba ausente en el tema la salud precaria del presidente y los problemas que podría acarrear para el futuro. El 20 de diciembre de 1973 se anunciaba que la Convención reformadora será elegida por el sistema proporcional, y que había que hacer una Constitución mirando al siglo XXI y al universalismo. En el primer semestre de 1974 se aceleraron esos trabajos, y el 1 de mayo el presidente anunciaba ante el Congreso una “democracia plena de justicia social”, basada en pactos sectoriales y políticos como fuente de una república ensanchada gracias a la amplitud de los consensos. Sin embargo, esa habría de ser la jornada del enfrentamiento y ruptura final con Montoneros.

<sup>53</sup> Ver artículos de la década de 1970 en la página web [www.garcialema.com.ar](http://www.garcialema.com.ar)

integradas, tanto en el orden económico como en el político”, pero al que debía arribarse mediante la organización libre de las naciones en continentes; estaba allí presentes la problemática de su discusión en una mesa de negociaciones para comenzar a acordar: “Lo prohibido es la guerra social. La construcción...debe hacerse en paz”. Y se tomaba como modelo la constitución europea más moderna, del año 1958, inspirada en las ideas de De Gaulle.

El gobierno de facto de 1976 interrumpió ese proceso, ya que los sectores militares que los desencadenaron desestimaron salidas democráticas de compromiso<sup>54</sup>, generando una represión ilegal llevada a extremos desconocidos en procesos anteriores, persiguiendo y prohibiendo también el accionar de sectores

---

<sup>54</sup> Todavía hacia mediados de 1975 publiqué en la revista “Criterio” un artículo denominado “Las fuerzas armadas y la futura reforma de la Constitución”, planteando el problema de cómo permitir la participación del poder militar en la estructura institucional del Estado, pero garantizando el predominio de las fuerzas políticas democráticas, como representantes del pueblo. En otro posterior, también en 1975 en la misma revista —“Hacia la búsqueda de un nuevo acuerdo constitucional”— consciente de la puja económica desbordada que carcomía con una alta inflación al gobierno democrático— afirmaba la importancia de un “acuerdo social [que] no podría ser obtenido sin considerable trabajo. En efecto, tendrían que compatibilizarse las opiniones y los intereses de los distintos sectores que conforman la estructura actual de la sociedad, lo que exigirá por parte de éstos de una actitud dispuesta a hacer concesiones. Así, y a título de ejemplo, para definir el futuro perfil económico de la Nación —por varias décadas— cabría articular las opiniones del capital y el trabajo, de la industria y el agro, del comercio y las finanzas, de los intereses privados y los de la comunidad”. Este tema también lo desarrollé en otro trabajo en “Criterio”, “La problemática de la propiedad en los sistemas constitucionales”, en donde examinaba las áreas de la propiedad privada, social y estatal en los diferentes sistemas del derecho comparado (liberales, socialistas y del constitucionalismo intermedio o social).

políticos, sindicales o sociales democráticos ajenos a la violencia.

Teniendo presente la posibilidad de recomponer diálogos y compromisos partidarios, que ya se habían adelantado desde la década de los '70 y a mediados de 1981 por una agrupación de fuerzas políticas llamada la Multipartidaria (compuesta por la UCR, PJ, Partido Intransigente, MID y Partido Demócrata Cristiano), en la que había actuado Antonio Cafiero por el justicialismo, la renovación de este partido, entendió posible aceptar la propuesta del presidente Alfonsín de encarar una reforma constitucional consensuada.

Sin embargo, desde la primera etapa del debate de la propuesta, el justicialismo renovador en dos encuentros (La Falda y Bariloche), condicionó en 1987 la reforma a tres grandes acuerdos previos: a) un pacto federal a suscribirse entre los gobernadores de provincia; b) un acuerdo político que reflejase las coincidencias de los grandes partidos respecto del modelo de sociedad del futuro; c) el respaldo social de las entidades intermedias y demás fuerzas significativas del quehacer nacional a los objetivos de la reforma<sup>55</sup>.

Así fue trazada la metodología que condujo a concretarla.

---

<sup>55</sup> Ver, García Lema, "LA REFORMA POR DENTRO. La difícil construcción de un acuerdo constitucional"; pág. 48 y declaraciones de ambos encuentros en puntos I y II del Anexo Documental.

### **3. Contenidos iniciales de los acuerdos políticos.**

Con el triunfo del justicialismo en las elecciones de finales de 1987, se abrió un proceso de negociaciones con el gobierno de Alfonsín, mediante las cuales se fueron aportando ideas para superar las diferencias en cuanto a los contenidos de una reforma constitucional, que existían entre la propuesta del radicalismo y las perspectivas del justicialismo renovador.

Este último no aceptó la propuesta del Consejo para la Consolidación de la Democracia en cuanto diferenciaba los roles de las dos cámaras legislativas, otorgando preeminencia a la Cámara de Diputados respecto del Senado de la Nación —lo cual incidía sobre el funcionamiento del Poder Ejecutivo y la creación de un jefe de gabinete o primer ministro responsable solo ante la Cámara de Diputados— sino que el justicialismo privilegió un acuerdo federal.

Como resultado de varios meses de conversaciones se avanzó, por los trabajos del entonces viceministro de interior Ricardo Gil Lavedra y por mi parte, en los contenidos reformistas de un acuerdo federal, con las opiniones de gobernadores del justicialismo<sup>56</sup>, de partidos provinciales y del radicalismo<sup>57</sup>.

---

<sup>56</sup> Antonio Cafiero y Carlos Menem, hicieron aprobar por los gobernadores justicialistas, de la gran mayoría de las provincias, reunidos en Mar del Plata, el 10 de enero de 1988, el Pacto Federal, un Documento de Trabajo que me tocó proyectar, y que contenía propuestas federales para una reforma de la Constitución, entre ellas: 1) constitucionalismo social; 2) perfeccionamiento

Es decir, el debate sobre la reforma constitucional fue concretándose en múltiples reuniones, algunas públicas, que incluyeron a un número creciente de dirigentes —con divulgación en medios de prensa— y otras reservadas a negociadores y a líderes políticos. Con respecto a las últimas, los contenidos de los primeros acuerdos fueron preparados por Alfonsín y Cafiero, y por entonces dos negociadores de ambos partidos —Carlos Nino y Ricardo Gil Lavedra (por Alfonsín); Héctor Masnatta y el autor de esta exposición (por Antonio Cafiero)— que elaboraron un **Comunicado de Prensa suscrito por Alfonsín y Cafiero el 14 de enero de 1988**<sup>58</sup>.

La lectura del Comunicado de Prensa<sup>59</sup>, que anticipa muchos

---

del sistema democrático en la Constitución; 3) garantías constitucionales federales; 4) regionalización; 5) programación económica y social (propugnaba la creación de un Consejo Económico y Social con participación de las provincias y de las entidades intermedias); 6) derechos sociales (entre los cuales se mencionaba la adecuada protección de la ecología y el medio ambiente); 7) municipios (se postulaba darle categoría constitucional a su autonomía).

<sup>57</sup> “La reforma por dentro...”, op cit., documentos VIII, IX y X.

<sup>58</sup> “La reforma por dentro...”, op cit., documentos III, IV y V.

<sup>59</sup> Se enunciaron en el Comunicado de Prensa, **principios centrales de la reforma**: “En orden a una reforma constitucional que perfeccione el sistema democrático, entendieron conveniente que, a través de amplias consultas, debates públicos y estudios técnicos, se obtenga un consenso para favorecer mecanismos que establezcan la elección directa del Poder Ejecutivo; protejan a ese órgano del desgaste de las cuestiones políticas cotidianas, desconcentrando funciones que no correspondan estrictamente a la jefatura del Estado; flexibilizando la marcha de la Administración según las situaciones políticas y electorales cambiantes; examinen el acortamiento de los mandatos; hagan más estrecha y coordinada la relación entre el Ejecutivo y el Parlamento, permitiendo acuerdos interpartidarios en su seno que faciliten la agilidad y eficacia de la administración y su contralor por el Congreso; doten de mayor eficacia al sistema de aprobación y sanción de las

temas que se transformaron luego en normas de la Constitución, corrobora que se siguió la metodología del documento aprobado en la reunión de gobernadores justicialistas, es decir, con algunas iniciativas que podían implementarse inmediatamente, en el marco de la Constitución de 1853/60 todavía vigente, y soluciones federales más amplias que requerían de la reforma constitucional. En este último caso, el comunicado avanzó en coincidencias generales; pero del texto surgen directrices que inmediatamente fueron desarrolladas por documentos de ambos partidos concertantes, es decir por comisiones del radicalismo<sup>60</sup>

---

leyes; provean al Poder Judicial de instrumentos idóneos para asegurar el efectivo cumplimiento de sus funciones...Igualmente la reforma deberá asentar las bases de un constitucionalismo social en que el Estado oriente y promueva el crecimiento económico con justicia social, preservando el legado histórico de la libertad. En tal sentido, se afianzarán los derechos personales, fortaleciendo sus garantías, y se tutelarán los derechos sociales, confiriéndoles la necesaria operatividad. Se reconocerá que la organización económica debe basarse en la propiedad privada, otorgándose jerarquía constitucional al principio universalmente aceptado de su función social. También deberá prever el modo de facilitar una mayor integración de nuestro país con otras naciones latinoamericanas, a fin de alcanzar un progreso común y favorecer el crecimiento conjunto a través de la ampliación y diversificación de sus respectivos mercados. Estuvieron de acuerdo en someter las opiniones que anteceden a un necesario debate en el seno de los partidos a los que pertenecen, a las demás fuerzas políticas, y al conjunto de la sociedad, ya que una reforma de la Constitución Nacional requiere de la mayor suma de contribuciones con el objeto de arribar a un texto consensual que refleje el acuerdo de los más significativos sectores políticos y sociales”. Al final del Comunicado de prensa se preveía que si el Congreso acogiera favorablemente “...la iniciativa de una Reforma que verse sobre puntos estrictamente preestablecidos en la convocatoria, sería deseable que la elección de la Asamblea Constituyente se efectuara simultáneamente con la de las autoridades nacionales en el año 1989 y que sus trabajos finalizaran antes de la asunción del nuevo gobierno”.

<sup>60</sup> “La reforma por dentro...”, op cit., documento VI dictamen de la Comisión del radicalismo.

y del justicialismo<sup>61</sup>.

Es de señalar, que **a principios del año 1988 se abrió una interna partidaria, por las candidaturas a presidente de la Nación, de Carlos Menem y Antonio Cafiero**; pero por una resolución del Consejo del Partido Justicialista –reunido en Mar del Plata- se decidió que las negociaciones con el gobierno del presidente Alfonsín quedaban excluidas de dicha interna, y a tales efectos se conformó una comisión negociadora integrada por Héctor Masnatta, Eduardo Menem y el autor de esta exposición<sup>62</sup>.

Los desarrollos de los contenidos iniciales de la reforma culminaron en una reunión política a la que asistieron Alfonsín, Eduardo Angeloz (candidato presidencial del radicalismo), Carlos Menem (triumfante en elección interna y candidato presidencial justicialista), Antonio Cafiero, Gobernador de Buenos Aires, el 6 de septiembre de 1988, en la que fueron detallados los temas de la reforma, como los recuerda Alfonsín<sup>63</sup>. En esa fecha quedaron definidos los contenidos básicos de la reforma de 1994, preparados por los negociadores

---

<sup>61</sup> “La reforma por dentro...”, op cit., documento VII pre-dictamen de la Comisión del P. Justicialista.

<sup>62</sup> Ver la mención en el Prólogo a la obra de Eduardo Menem, “*Crónicas de la Convención Constituyente de 1994*”, Ciudad Argentina – Hispania Libros, 1º ed. Bs. As., 2022.

<sup>63</sup> Alfonsín, “Memoria Política...”, pag. 183/84, con detalle de todos los contenidos acordados.

en una Agenda previa a la reunión<sup>64</sup>. No obstante, poco después se produjeron desencuentros políticos por la cercanía con la campaña electoral de 1989<sup>65</sup>, que no pudieron salvarse, y por agravamiento de dificultades económicas del país, que culminaron en la primera hiperinflación que llevó a la entrega anticipada de la presidencia por Alfonsín a Carlos Menem, en 1989.

#### **4. Documentos pre-constituyentes en el gobierno de Menem**

Desde los últimos meses de 1988 hasta los primeros de 1992 fue prioridad de las políticas nacionales de la presidencia de Menem lograr una estabilidad económica que permitiera controlar al proceso inflacionario. Rodolfo Díaz analizó la importancia de este proceso y el conjunto de reformas ejecutadas en el gobierno de Menem, para tratar de controlar el proceso inflacionario<sup>66</sup>.

---

<sup>64</sup> “La reforma por dentro...”, op cit., documento XI.

<sup>65</sup> Ver las cartas intercambiadas por Enrique Nosiglia, como ministro del Interior, y Carlos Grosso y Juan M. De la Sota, en “La reforma por dentro...”, op cit., documentos XII y XIII.

<sup>66</sup> Rodolfo Díaz, quien fuera Ministro de Trabajo y Procurador del Tesoro de la Nación durante el gobierno de Menem, traza un panorama global de las reformas en: “¿Prosperidad o ilusión? Las reformas de los 90 en la Argentina” -Ed. Ábaco de Rodolfo Depalma, Bs. As., 1992- en cuya Introducción analiza el modelo burocrático-autoritario de Estado, la inflación como medio y su impacto social, que implicó el colapso del capitalismo asistido; dando origen a las reformas: económica (capítulo primero), del Estado (capítulo segundo), monetaria (capítulo III), fiscal (capítulo IV), educativa (capítulo V), laboral (capítulo VI), previsional (capítulo VII) y administrativa (capítulo IX); dedicando a la reforma constitucional el cap. VIII.

Sin embargo, como una continuación de la metodología seguida, se aprobó el 24 de mayo de 1990 el **Acuerdo de Reafirmación Federal**, suscripto por el presidente Menem y todos los gobernadores de provincias<sup>67</sup>, cuyos principales contenidos se convirtieron luego en normas de la Constitución reformada en 1994, integrando así los pactos pre-constituyentes.

Por otra parte, al estabilizarse la situación económica a mediados de 1991 se produjo otro amplio triunfo electoral del justicialismo, en los comicios de renovación legislativa y elección de gobernadores de provincia, en la mayoría de ellas. El 23 de marzo de 1992 el presidente Menem reanudó el proceso interrumpido de reforma constitucional declarando la búsqueda de “un nuevo pacto que conjugue principios del constitucionalismo liberal con principios del constitucionalismo social”; señalando que se dirigía a “lo instrumental” de la Constitución, para ampliar la voluntad popular<sup>68</sup>.

## 5. Vigencia de las ideas liberales en la Constitución

Durante ese período terminó de gestarse un implícito acuerdo de carácter económico y social, con la idea que el contenido “duro” de la Constitución de 1853/60 no habría de ser afectado por una reforma de naturaleza “parcial”, que se dirigiría a realizar modificaciones solo en la parte orgánica de ella. No

---

<sup>67</sup> “La reforma por dentro...”, op cit., documento XVII.

<sup>68</sup> Ver, *Ámbito Financiero* y *Clarín* del 24-III-1992.

obstante, en el primer tratamiento en el Senado de la ley declarativa de la reforma constitucional, entre los meses de julio y agosto de 1993, por iniciativa de los senadores Snopek y Alasino se elaboró una solución al debate que allí se daba, consistente en agrupar temas vinculados con la parte dogmática de la constitución en un nuevo capítulo que se agregaría a los primeros 35 artículos, denominado “Otros derechos y garantías”, que luego se llevó al texto en 1994; pero que no controvierte los principios liberales de la Constitución de 1853/60, sino que los actualizan en función de los desafíos ya apreciables en el final del siglo XXI, y sobre todo, dotan a aquellos principios liberales de nuevas garantías como las contenidas en los artículos 41 al 43 de la Constitución reformada en 1994. Luego, la ley declarativa de la reforma, 24.309 aseguró esa garantía, al establecer la pena de nulidad de cualquier reforma que los afectara<sup>69</sup>.

## **6. El “Pacto de Olivos” y acuerdos de diciembre de 1993**

Menem creyó necesario concretar un acuerdo amplio con Alfonsín, tal como insinuó el 25 de junio de 1993, al referirse a los 10 años de democracia que se cumplían, anticipando el

---

<sup>69</sup> Su artículo 7 dispuso: “La Convención Constituyente no podrá introducir modificación alguna a las Declaraciones, Derechos y Garantías contenidos en el Capítulo Único de la Primera Parte de la Constitución Nacional” —es decir, sus primeros 35 artículos— bajo la pena de nulidad prevista, como garantía de toda la metodología utilizada, en el artículo 6 de esa ley.

futuro pacto<sup>70</sup>.

Las declaraciones del presidente en ejercicio y del presidente antecesor destacan las convicciones que permitieron arribar a las conversaciones privadas primero, y luego públicas, de los acuerdos que permitieron la concreción del “Pacto de Olivos”. Se hallaba en juego, en la reforma de la Constitución Nacional, la consolidación de una democracia, todavía débil y amenazada por fuerzas que participaron en una extensa historia de golpes de Estado, que requería la legitimidad de una reforma constitucional —y de un proyecto de desarrollo del país actualizado en la Carta Magna— para poder defender e impulsar otras décadas de democracia futura.

---

<sup>70</sup> Ver, “Por 100 años de democracia. 10° Aniversario”, coedición EUDEBA/PRONDEC, noviembre de 1994, pags. 13/34. Cito parte central del texto: “En estos jóvenes diez años de democracia, debemos hacer un paréntesis para reflexionar sobre aquellas cuestiones que unen a todos los auténticos demócratas. Cuestiones que son mucho más importantes que aquellas que nos separan. No eran muchos los que hace diez años auguraban que se iba a alcanzar una democracia estable con bases económicas racionales. Durante años hemos crecido en la intolerancia, la desmesura y omnipotencia. Arrastramos por ello defectos de formación contra los que debemos combatir. El Presidente, un argentino más, salido del pueblo, no es una excepción ni mucho menos. La búsqueda de la libertad perdida, la lucha constante, los años de persecuciones y de cárcel, la ausencia de debate democrático, nos han dejado a muchos políticos carencias formativas. En mi caso, soy consciente de ellas y las asumo. Hoy los argentinos estamos aprendiendo a vivir en democracia. A respetar las ideas ajenas y a tomar conciencia de la importancia de los beneficios que esta recuperación ha significado para todos [...] Esta última década ha tenido la virtud de desterrar la violencia como arma política y eliminar las antinomias que terminaron llevando a los argentinos a luchas fratricidas. Debemos dejar en el pasado las antinomias de peronismo y antiperonismo, civiles y militares, capital y trabajo. El exilio y la represalia son palabras de viejos tiempos”. En esa obra que recoge esta alocución, Raúl Alfonsín abordaba la fuerza democrática en el tema “Acerca del rol del Estado”.

Así, el “**Pacto de Olivos**”, firmado en la residencia presidencial el 14 de noviembre de 1993, entre Carlos Menem y Raúl Alfonsín<sup>71</sup> incorporó elementos principales de la agenda preparada por Gil Lavedra y concluida en el año 1988<sup>72</sup>. Su parte final explicita una apertura política y metodológica<sup>73</sup>, no sólo respecto a los futuros acuerdos que irían realizando ambos partidos, sino a las propuestas de otros sectores políticos y sociales. En ese documento ya se distinguió entre “coincidencias definitivas”, con procedimientos para garantizar esos acuerdos, de otras que estarían sujetas a controversia electoral. Menem y Alfonsín explicaron, días después, en sendas notas de opinión sus principales razones para suscribirlo<sup>74</sup>. Cabe rescatar el espíritu de diálogo y consenso

---

<sup>71</sup> Alfonsín, “Memoria Política...”, op. cit., págs. 205 a 207.

<sup>72</sup> “La reforma por dentro...”, su texto en Anexo documental XIX.

<sup>73</sup> Ese párrafo final dice: “en función de los acuerdos que se vayan alcanzando y a las propuestas que se reciban de otros sectores políticos o sociales, una vez sean aprobadas por los órganos partidarios pertinentes, constituirán una base de coincidencias definitivas algunas y sujetas otras — en cuanto a su diseño constitucional— a controversia electoral. Los temas incluidos en dicha base de coincidencias quedarán acordados para su habilitación al momento en que el H. Congreso declare la necesidad de la reforma. Asimismo, se establecerá los procedimientos que permitan garantizar el debido respeto para esos acuerdos”.

<sup>74</sup> En Clarín 22-XI-1993. El primero recordaba el encuentro de Perón y Balbín que clausurara casi 30 años de desencuentros, cuando el país estaba en ruinas y que las consecuencias de esos desencuentros la pagaron no sólo los dirigentes políticos sino el conjunto del pueblo que pagó “el precio duro de la decadencia” y el “precio trágico de la represión”. Estaba orgulloso de “protagonizar hoy una etapa de encuentro y convivencia que, superando antinomias y frustraciones, abre al camino al diálogo, una ancha vía de consenso...la reforma de la Constitución nos dará el marco adecuado para que todos, sin exclusiones ni proscripciones, construyamos un gran país”. Por su parte, Alfonsín otorgaba al acuerdo el carácter de nuevo hito de la democracia argentina a pocos días de cumplirse diez años de su retorno,

que primó en el Pacto de Olivos, para consolidar un proyecto de país democrático, por sucesivos acuerdos, con más amplios contenidos.

Así, los **acuerdos pre-constituyentes del 1º y 13 de diciembre de 1993**<sup>75</sup> fueron elaborados en reuniones mantenidas en el salón gris del Senado, inmediato a la presidencia de esa Cámara a cargo del Dr. Eduardo Menem, o en la Procuración del Tesoro de la Nación que dirigía, y precisaron el alcance del Núcleo de Coincidencias Básicas —garantía, para el radicalismo, en su “carácter cerrado”, expresado por la votación en conjunto de esas reformas<sup>76</sup>— y la enunciación de temas que fueron habilitados para su libre tratamiento por la Convención Constituyente, dentro del marco de los fines enunciados<sup>77</sup>, que respondieron —por una parte— a introducir derechos humanos de naturaleza individual o social; mientras que la amplia modificación prevista para el entonces artículo 67 de la Constitución de 1853/60 —facultades del Congreso— facilitaba considerar otros aspectos (la cláusula del nuevo progreso o el regionalismo, entre otros) que hacían a la ideología de la

---

evitaba una reforma más limitada y una consulta popular y recreaba el clima de acuerdo fundamental entre las fuerzas políticas mayoritarias con la participación de otros sectores políticos y sociales.

<sup>75</sup> Ver documentos XX y XXI incluidos en el Anexo Documental de la “Reforma por Dentro...”.

<sup>76</sup> Así lo previó el artículo 5 de la ley declarativa 24.309.

<sup>77</sup> Surge de tal modo del artículo 3 de la ley declarativa 24.309.

reforma de 1994<sup>78</sup>. La amplitud de los temas habilitados extendió el debate y facilitó nuevos acuerdos durante la Convención de 1994.

### **7. La Ley 24.309 declarativa de la reforma. La elección de los constituyentes**

La ley 24.309, incluyó el contenido del citado Acuerdo del 13 de diciembre de 1983, y **fue votada por más de los dos tercios de los miembros totales de ambas Cámaras**, cumpliéndose con la exégesis más rigurosa del artículo 30 de la Constitución de 1853/60<sup>79</sup>. Por otra parte, los resultados de los comicios para la elección de los convencionales constituyentes, del 10 de abril de 1994, implicó la victoria de los dos partidos acuerdistas, ya que el justicialismo y el radicalismo reunieron 206 convencionales (136 y 70 respectivamente, siendo la primera y segunda fuerza) representando el 68% del total de la Asamblea

---

<sup>78</sup> Ver punto E de los temas habilitados, artículo 3 de la ley declarativa 24.309.

<sup>79</sup> Dispuso por su artículo 8° que el Poder Ejecutivo Nacional “convocará al pueblo de la Nación dentro de los 120 días de promulgada la presente ley de declaración para elegir a los convencionales constituyentes que reformarán la Constitución Nacional”; estableciendo el régimen de representación proporcional D’Hont, con arreglo a la ley general vigente para la elección de diputados nacionales (art. 10), y luego de otras normas de procedimiento dispuso que la Convención Constituyente se instalara en las ciudades de Santa Fe y Paraná —con su simbolismo histórico— y fijó un breve tiempo de 90 días para cumplir su labor sin poder prorrogarlo (art. 12°). También dispuso que la Convención se regiría por el reglamento interno de la Cámara de Diputados de la Nación, sin perjuicio de la facultad de aquella de modificarlo (art. 13), otorgándole la facultad “de realizar la reenumeración de los artículos y compatibilización de las secciones y de los capítulos de la Constitución Nacional que resulten después de la reforma” (art. 15).

(de 305 miembros). Es también de resaltar que durante el desarrollo de toda la Convención ambas fuerzas actuaron siempre en coincidencia, arribando a textos —en los numerosos temas habilitados para su libre tratamiento— que fueron también acordados en una etapa de mayores diálogos, que representó un trabajo muy significativo para sus convencionales.

### **8. El desarrollo de la Convención Constituyente**

El trabajo de redactar un proyecto para la Convención, del Núcleo de Coincidencias Básicas, elaborado en los acuerdos de diciembre de 1983, se desarrolló en la ciudad de Santa Fe, en reuniones celebradas en la Sala de Acuerdos y salones adyacentes del Superior Tribunal de Justicia de esa provincia, por una comisión integrada por los negociadores de los pactos pre-constituyentes que habían sido elegido convencionales y pocos nuevos miembros, y luego de intensos intercambios de opiniones se arribó a un proyecto denominado “Alasino–Alfonsín” (los jefes de bloques justicialista y radical en la Convención), y que llevó también la firma de todos los integrantes de la comisión que lo elaboró. Ese fue el proyecto por mayoría que ambos partidos defendieron juntos en la Convención, ubicados en las bancas del centro del Paraninfo de la Universidad del Litoral, facilitado para las reuniones plenarias en Santa Fe.

A la izquierda de las dos fuerzas mayoritarias, se colocó el Frente Grande (que obtuvo el 12,59% de los votos de todo el país), coalición que reunió a justicialistas disidentes — encabezados por Carlos “Chacho” Álvarez, luego vicepresidente de la Nación—, a democristianos muy destacados (como el convencional Auyero), y a fuerzas del socialismo y un comunista, con 31 miembros; mientras que a la derecha se colocaron los convencionales del Modin (que habían obtenido el 9,17% de los votos del país) con vínculos con militares carapintadas y bajo la conducción de Aldo Ricco, con 21 convencionales. Aparte también existieron representaciones de fuerzas nacionales menores y provinciales de varios distritos, en su mayoría de tradicional raigambre más liberal.

Ese fue el espectro político de convencionales elegidos por el pueblo, que integró la Convención Constituyente. Para apreciar debidamente el trabajo de la Asamblea ahora se cuenta con una obra, elaborada por Eduardo Menem, titulada “Crónicas de la Convención Constituyente de 1994”<sup>80</sup>, donde ha sistematizado su organización y tareas.

La Convención Constituyente realizó una obra casi titánica al poder tratar las reformas contenidas en el Núcleo de Coincidencias Básicas —más allá de la votación conjunta de todas ellas— en una Comisión se analizaron detenidamente- y

---

<sup>80</sup> Eduardo Menem, “Crónicas de la Convención Constituyente de 1994, Ed. Ciudad Argentina, 1 ed., año 2022.

la casi totalidad de los temas habilitados, muchos de ellos muy importantes, en el plazo perentorio de 90 días corridos, que se cumplieron rigurosamente.

Así se extendió entre el 25 de mayo y el 24 de agosto de 1994, a pesar del tiempo que demandó la organización de las comisiones<sup>81</sup>, su desarrollo inicial y las sesiones plenarias, como el modo de supervisión y apoyo en los debates y en la redacción de los textos finales por la Comisión Redactora<sup>82</sup>;

---

<sup>81</sup> Existieron 11 comisiones creadas en función de los temas a tratar —las más importantes por la materia asignada fueron la Comisión Redactora y la de Coincidencias Básicas—, mientras hubo dos comisiones dedicadas a la cuestión federal, y otras también muy significativas como las de “Nuevos Derechos y Garantías”; “Sistemas de Control”; “Participación Democrática”; “Integración y Tratados Internacionales”; con tres comisiones de organización, entre las que destacó la de “Peticiones, Poderes y Reglamentos”, ya que fue allí donde se debatió y se aceptó por la Convención el modo de votación conjunta de las reformas del Núcleo de Coincidencias Básicas”; legitimando ese sistema de votación que había sido muy cuestionado en el período preelectoral. Las comisiones temáticas recibieron ordenadamente 1593 proyectos de reformas presentados por los convencionales dentro del plazo de 30 días iniciales<sup>81</sup>, y comenzaron el análisis de diversos puntos previstos en la ley 24.309. Se trataron de los contenidos en el Núcleo, que fueron remitidos a las Comisión de Coincidencias Básicas, o los correspondientes a temas habilitados para su libre tratamiento- de modo que al expedir sus dictámenes (por mayoría o minoría/s) constaban en ellos los proyectos examinados.

<sup>82</sup> La gran mayoría de los dictámenes de las comisiones de cabecera fueron enviados luego a la Comisión Redactora, que los sometió a una intensa revisión, antes de proyectar sus propios dictámenes, y estar en condiciones de ser examinados en las sesiones de los plenarios de la Convención. Asimismo, la Comisión Redactora otorgaba su aprobación previa a los proyectos de modificaciones a otros textos que resultaban de los debates en el plenario. Una importante excepción a esa metodología, cuando la Convención entró en los días finales -previos a la conclusión del plazo de 90 días- fue cuando se debió conformar una comisión interna de la Comisión Redactora (que me tocó integrar) para depurar textos de los antiguos artículos 67 y 86 —hoy arts. 75 y 99— de la Constitución, es decir las facultades del Congreso y del Poder Ejecutivo, para concretar la derogación

mientras que el plenario funcionó para el tratamiento de todos los proyectos siguiendo el orden propuesto por la Comisión de Labor Parlamentaria<sup>83 84</sup>. Las diferencias entre los proyectos de mayoría de las comisiones temáticas, la redacción propuesta respecto de ellas por la Comisión Redactora, la sanción por la Convención y el número de artículo del texto final figura en un Cuadro Comparativo incluido en el Tomo IV de la “Obra de la Convención Nacional Constituyente 1994”<sup>85</sup>. En ese Tomo IV también se puede apreciar el trabajo de la Convención, en las

---

ya operada por desuetudo de antiguas normas de la Constitución histórica o la incorporación en tales artículos de los nuevos preceptos que resultaban de los textos aprobados en las sesiones plenarias de la Convención.

<sup>83</sup>La gran mayoría de los dictámenes de las comisiones de cabecera fueron enviados luego a la Comisión Redactora, que los sometió a una intensa revisión, antes de proyectar sus propios dictámenes, y estar en condiciones de ser examinados en las sesiones de los plenarios de la Convención. Asimismo, la Comisión Redactora otorgaba su aprobación previa a los proyectos de modificaciones a otros textos que resultaban de los debates en el plenario. Una importante excepción a esa metodología, cuando la Convención entró en los días finales -previos a la conclusión del plazo de 90 días- fue cuando se debió conformar una comisión interna de la Comisión Redactora (que me tocó integrar) para depurar textos de los antiguos artículos 67 y 86 —hoy arts. 75 y 99— de la Constitución, es decir las facultades del Congreso y del Poder Ejecutivo, para concretar la derogación ya operada por desuetudo de antiguas normas de la Constitución histórica o la incorporación en tales artículos de los nuevos preceptos que resultaban de los textos aprobados en las sesiones plenarias de la Convención.

<sup>84</sup> El Orden del Día de tratamiento de los proyectos era decidido por la Comisión de Labor Parlamentaria, integrada por el Presidente de la Convención y los Presidentes de cada uno de los bloques; y Eduardo Menem —en su triple condición de presidente de la Asamblea, de la Comisión de Labor Parlamentaria, y de autor de la obra citada— expresó su “...satisfacción que no solamente no se hizo uso del voto ponderado [en la toma de las decisiones, posibilidad contemplada por el Reglamento de la Convención Constituyente, art. 32], sino que todas las resoluciones adoptadas por esa Comisión fueron por consenso de los Presidentes de bloque...”; “Crónicas de la Convención Constituyente...”, op. cit.; pág. 113.

<sup>85</sup> Editada por el Ministerio de Justicia de la Nación, 1995, págs. 4301 a 4379.

Comisiones temáticas, incluidas las de Coincidencias Básicas y Redactora; así como el texto de los debates en las sesiones plenarias se halla en los Tomos V y VI. La lectura de tales trabajos resultan demostrativos también de los mayores diálogos y consensos a los que se arribó durante la Convención Constituyente.

De este modo también lo entendió Eduardo Menem en los dos discursos que pronunciara en la apertura y en la clausura de la Convención Constituyente, según lo resalté y los referí en el Prólogo a su obra referida “Crónicas de la Convención Constituyente...”<sup>86</sup>.

---

<sup>86</sup> En ese Prólogo señalé: “En las exposiciones el presidente de la Convención no sólo hizo referencia al valor de la democracia —que en lo interno se manifestó en la amplia libertad de expresión (dentro de normas reglamentarias aprobadas) de los convencionales, sin exclusiones— que siempre se procuraron los consensos o cuando no se lograron se actuó aplicando las reglas de las mayorías, pero en donde los representantes de diversas minorías dejaron asentadas sus opiniones. Resaltando, entre varios conceptos, como un valor central, ‘...el desarrollo de una cultura de la paz fundada en el respeto de los valores universales de la vida, la libertad, la justicia, la solidaridad, la tolerancia, los derechos humanos y la igualdad entre los hombres y las mujeres’, indicando ‘...que esta Convención Nacional Constituyente ha contribuido al desarrollo de la cultura de la paz en la República Argentina y en el mundo...Por la forma como se ha integrado esta Convención Nacional Constituyente, por cómo se ha trabajado en las comisiones y en el plenario —donde se posibilitó la participación de los más variados sectores— y, en definitiva, por el grado de consenso logrado en la redacción de muchos artículos, me atrevo a afirmar que ésta no es la Constitución de un partido o de un sector, sino que es la Constitución de todos, hecha con todos y para todos los argentinos. Sólo nos resta jurar que vamos a cumplir y hacer cumplir sus preceptos. Tenemos que hacerlo con el espíritu de sumisión a la ley que nos exigía en su magnífico sermón el orador de la Constitución [de 1853], Fray Mamerto Esquiú, bajo cuya advocación delibera esta Convención Constituyente. Principalmente decía que teníamos

## **9. El amplio consenso logrado por la Convención**

Para concluir este apartado de la exposición, resta señalar que los acuerdos pre-constituyentes contenidos en el Núcleo de Coincidencias Básicas y los incluidos en los temas habilitados para su tratamiento en la Convención, mereció un amplio apoyo de sus miembros, al votar —en representación de sus fuerzas políticas— por unanimidad, el texto final de la Constitución Nacional reformada.

---

que obedecer la Constitución, porque sin sumisión a ella no hay ley, y sin ley no hay patria ni libertad, sino anarquía y disolución”.