

REFLEXIONES SOBRE LA REFORMA DE LA CONSTITUCIÓN NACIONAL DE 1994

*Comunicación del doctor Eduardo Menem,
al incorporarse como Académico Correspondiente por la provincia de
La Rioja a la Academia Nacional de Ciencias Morales y Políticas,
el 19 de octubre de 2022*

Apertura del acto por el Académico Presidente
Alberto R. Dalla Vía

Buenas tardes, para la Academia Nacional de Ciencias Morales y Políticas fundada en el año 1938 es un enorme gusto incorporar en el día de hoy a un nuevo académico, en este caso un académico correspondiente por la provincia de La Rioja el Dr. Eduardo Menem, a quién se va referir el académico Rodolfo Díaz.

Antes de empezar el acto le quiero dar la bienvenida al presidente de la Academia de Derecho Dr. Casagnne, al presidente de la Academia de Ingeniería Ing. Manuel Solanet, senador Juan Carlos Romero, Dr. Romero Félix, Dr. Vanossi ex presidente de esta Academia, al vicepresidente de la Academia Luis Alberto Romero, a la presidente del Superior Tribunal de Justicia de la Ciudad de Buenos Aires Inés Weinberg de Roca, a la presidente de la Academia de Ciencias Dalmacia Beacou y nuestra prosecretaria María Sáenz Quesada.

La incorporación de un nuevo académico es siempre un motivo especial para las academias nacionales porque implica nutrir nuestra tarea con nuevas ideas y con nuevas personas que nos ayudan a perfeccionar nuestro diálogo como lo hacemos el día de hoy. Antes de darle la palabra al Dr. Díaz le voy hacer entrega Dr. Eduardo Menem del diploma y la medalla.

Presentación a cargo del académico de número Rodolfo Díaz

Señor presidente de la Academia Nacional de Ciencias Morales y Políticas Dr. Alberto Dalla Vía, señor presidente de la Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Buenos Aires Dr. Juan Carlos Cassagne, señor presidente de la Academia Nacional de Ingeniería académico ingeniero Manuel Solanet, señora presidente de la Academia Nacional de Ciencias Dra. Dalmacia Becu de Villalobos, señora presidente del Superior Tribunal de la Ciudad de Buenos Aires Dra. Inés Weinberg de Roca; Senador Nacional Juan Carlos Romero, señoras académicas, señores académicos, señoras y señores.

Se incorpora hoy a la Academia Nacional de Ciencias Morales y Políticas de la República Argentina como académico correspondiente por la provincia de La Rioja, el doctor Eduardo Menem conforme lo resuelto por la corporación en su sesión ordinaria del 10 de agosto de 2022 y se me ha conferido el singular honor de hacer su presentación.

El doctor Eduardo Menem nació en La Rioja, donde cursó sus estudios primarios y secundarios, en 1963 se recibió de abogado en la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de Córdoba, alta casa de estudios en la que obtuvo en 2011 el título de Dr. en Derecho y Ciencias Sociales con su tesis ***Derecho Procesal Parlamentario*** defendida ante el tribunal integrado por los

doctores Gregorio Badeni, Guillermo Barrera Buteler y Jorge Horacio Gentile recibiendo la máxima calificación, 10 sobresaliente con recomendación de publicación.

Ha publicado numerosos artículos de temas políticos y de interés público y seis libros: 9 años en el Congreso de la Nación en 1992, La Constitución Reformada en coautoría con Roberto Bromi en 1994, Los Derechos de la Mujer en 2005, Derecho Procesal Parlamentario en 2012, Discursos Parlamentarios en 2017 y Crónicas de la Convención Constituyente de 1994 en 2022.

Está casado con la licenciada Susana Cristina Valente y tienen tres hijos Adrián, Martín y Fernando, los tres abogados como él.

El académico correspondiente que hoy se incorpora es una reconocida personalidad pública de amplísima trayectoria, en lo profesional fue presidente de la Asociación de Abogados de su provincia natal y luego presidente del Consejo Profesional de Abogados y Procuradores.

En la docencia fue profesor titular de Derecho Civil 2 y profesor adjunto de Derecho Público en la Escuela de Ciencias Económicas de la Universidad Provincial de La Rioja, en la actividad partidaria fue congresal, consejero y vicepresidente del Partido Justicialista y presidente de la Comisión de Juristas del Partido Justicialista para la Reforma Constitucional.

Ha recibido diversas condecoraciones entre ellas la Orden al Mérito Civil de España, la Orden al Mérito por Servicios Distinguidos de Perú y la Orden de Caballero de Rio Branco de Brasil. En 1998 recibió el premio Konex como una de las cinco mejores figuras de la década.

Pero ha sido en su rol de parlamentario donde el perfil de nuestro recipiendario de hoy se destaca con trazos de infrecuente jerarquía. Fue Senador Nacional por su provincia desde 1983 hasta 2005, durante las presidencias de los doctores Raúl Alfonsín, Carlos Menem, Fernando de la Rúa, Eduardo Duhalde y Néstor Kirchner. Fue presidente provisional del Senado de la Nación durante 11 períodos consecutivos desde 1989 hasta 1999 siendo llamado a ejercer en tal carácter las funciones de presidente de la Nación en repetidas oportunidades. En la cámara alta presidió las comisiones permanentes de Asuntos Administrativos y Municipales, Bicameral de la Defensoría del Pueblo y de Relaciones Exteriores y Culto e integró las de Asuntos Constitucionales, Derechos y Garantías Defensa Nacional, Legislación General y Acuerdos.

Presidió el grupo parlamentario argentino en 18 conferencias de la unión interparlamentaria habiendo sido miembro del comité Ejecutivo en el periodo 1995-1999 y presidente de la Comisión de Paz y Seguridad Internacional en el período 2003-2005. En su largo y fecundo desempeño en el senado el doctor Menem presentó más de 400 proyectos, entre ellos he de mencionar algunas importantes leyes fruto de su iniciativa: 24.284 del defensor del pueblo, 24.668

de la procuración del tesoro, 24.309 declarativa de la necesidad de la Reforma Constitucional, 24.871 de límites a la aplicación extraterritorial de la ley extranjera, 23.370 derogatoria de la circular 1050, 23.264 de filiación y patria potestad y 23.551 de asociaciones sindicales.

Quedaría trunca esta reseña de tan brillante trayectoria si no se recordaran además de los proyectos de su autoría ya mencionados, los sólidos y bien argumentados discursos con que fundamentó sus votos en el tratamiento de algunas de las leyes más importantes sancionadas por el Congreso argentino desde la recuperación de la democracia. Así su oposición a las leyes de punto final y de obediencia de vida y su entusiasta apoyo al Tratado de Paz y Amistad con Chile, al traslado de la capital, a la declaración de la necesidad de la Reforma Constitucional, a la ley de ética en la función pública, al divorcio vincular y a tantas otras leyes que han contribuido a forjar los contornos de la sociedad argentina actual.

Capítulo aparte merecen sus trascendentes aportes a la Reforma Constitucional de 1994 como el nuevo artículo 86 que instituye el defensor del pueblo y la cláusula transitoria primera que ratifica la legítima e imprescriptible soberanía de la Nación Argentina sobre las Islas Malvinas. Llegó así a lo que considero que es el ápice de la extensa y prolífera trayectoria de mi presentado de hoy, su protagónica participación en la Convención Constituyente de 1994.

Elegido convencional por La Rioja en las elecciones del 10 de abril de ese año. En la primera sesión preparatoria del 25 de mayo fue designado prácticamente por unanimidad, presidente de la Convención Nacional Constituyente, la que condujo con un desempeño democrático ejemplar como fue reconocido unánimemente por sus pares en ese sentido permítanme citar algunas opiniones vertidas en la sesión de clausura de aquel alto cuerpo dijo Iván Cullen -convencional independiente por Santa Fe y hoy también académico correspondiente de esta corporación- “Quiero agradecer al presidente de la convención porque ha tenido la tolerancia, la amabilidad y la gentileza de permitirme expresar siempre mis pensamientos y de intervenir activamente en cada uno de los proyectos que fuimos sancionando”. Fernando López de Zavalía -convencional tucumano de fuerza republicana y distinguido jurista- dijo “hemos vivido horas en que recibimos la cortesía del señor presidente de la convención a quien reconozco que ha dirigido los debates con total imparcialidad”. Chacho Álvarez -convencional del entonces FREPASO y futuro vicepresidente de la nación- señaló “creo que en ese marco la acción del presidente de la asamblea contribuyó también a sostener este clima de tolerancia y pluralismo que rescatamos” y para concluir el expresidente de la nación y entonces convencional constituyente doctor Raúl Alfonsín dijo “Quiero dar finalmente mi palabra del reconocimiento al señor presidente de la convención que ha sido un ejemplo de rectitud y ecuanimidad en la dirección de estos debates”.

Ese testimonio de consecuencia republicana del doctor Eduardo Menem es un ejemplo convocante en cualquier circunstancia, más aún en este derredor actual signado por una hostilidad política y racional y sin destino.

RODOLFO DÍAZ
Académico de Número

REFLEXIONES SOBRE LA REFORMA DE LA CONSTITUCIÓN NACIONAL DE 1994.

Por el académico correspondiente EDUARDO MENEM

I.- INTRODUCCIÓN

Sean mis primeras palabras para agradecer profundamente a los señores Académicos que promovieron el otorgamiento de esta alta distinción de incorporarme a esta prestigiosa Academia como Miembro Correspondiente por la Provincia de La Rioja, lo que por cierto me honra, asumiendo desde ya el compromiso de aportar mis mayores esfuerzos para colaborar en el logro de sus importantes objetivos.

Asimismo, agradezco la presencia de todos los que han concurrido a este acto, configurando un marco significativo que valoro en lo personal y también para la Provincia de La Rioja, en la cual nací y me formé para transitar por la fascinante aventura de la vida.

La elección del tema sobre el que voy a exponer obedece a varias razones. En primer lugar, porque la reforma de 1994 fue uno de los actos institucionales más importantes realizado en nuestro país

en el siglo pasado. En segundo término, por haber participado en ella desde su inicio en el ámbito partidario, siguiendo por la sanción de la iniciativa en el Senado, la concreción de los Pactos de Olivos y de la Rosada, la aprobación por el Senado de la ley 24.309 declarativa de la necesidad de la reforma, y mi desempeño como Presidente de la Convención Nacional Constituyente. En tercer lugar, porque considero que los que fuimos protagonistas de la Convención de 1994 tenemos la obligación moral de explicar públicamente el porqué y el cómo se llevó a cabo el proceso de reforma. Y en cuarto lugar para poner de manifiesto que lamentablemente no se está cumpliendo con muchos de los mandatos constitucionales, no obstante haber transcurrido 28 años desde que fueron sancionados.

II.-ANTECEDENTES CONSTITUCIONALES

Para poner en valor la reforma de 1994 debemos tener presente que la historia constitucional de nuestro país fue turbulenta y traumática, al punto tal que hubo luchas armadas y derramamientos de sangre, confrontaciones y desencuentros políticos antes de la realización de algunos actos constitucionales, como surge de los antecedentes que sintéticamente pasamos a exponer.

- En primer término, cabe recordar que hubo dos Constituciones sancionadas, en 1819 y 1826 respectivamente, que nunca tuvieron vigencia por el rechazo de las provincias en razón de su carácter unitario.

- La Constitución de 1853, significó un extraordinario avance en cuanto a la organización institucional y la declaración de derechos y garantías, pero fue precedida por la batalla de Caseros y la Provincia de Buenos Aires no participó en el Congreso General Constituyente que sancionó dicha Constitución.

Si bien una de las fuentes de la Constitución Nacional de 1853 fue la de Estados Unidos, la nuestra fue más avanzada en

materia del reconocimiento del derecho a la libertad. En efecto, mientras la Constitución de 1853 prohibió expresamente la esclavitud, en 1857, la Corte Suprema de los Estados Unidos dictó una célebre sentencia, en el caso “Dred Scott vs. Sandford” en la que el Presidente del Tribunal, Roger Taney, sostuvo que “los estadounidenses negros, incluso los negros libres, no eran ni podían ser ciudadanos de los Estados Unidos” agregando que “el negro podría justa y legalmente ser reducido a la condición de esclavo”. Fueron necesarias dos enmiendas, luego de la guerra de secesión, para superar esa retrógrada interpretación de la Constitución de los Estados Unidos, la decimotercera, sancionada en 1865, que abolió expresamente la esclavitud, y la decimocuarta de 1866, por la cual se les reconocía a los negros el carácter de ciudadanos.

- La reforma de 1860, por la cual se incorporó la provincia de Buenos Aires a la Confederación, fue sancionada después de la batalla de Cepeda y aprobada por una Convención Ad-Hoc en base a propuestas efectuadas por dicha provincia.

Como dato curioso se puede mencionar que en la celebración del Pacto de San José de Flores las partes aceptaron la mediación de la República de Paraguay representada por el Brigadier General Francisco Solano López, Ministro de Guerra y Marina de dicho país, quien luego ejercería la presidencia del mismo cuando tuvo lugar la guerra denominada de la Triple Alianza en el año 1964, en la que Argentina, Brasil y Uruguay enfrentaron a Paraguay

- Las reformas de 1866 y 1898 fueron limitadas y no generaron mayores problemas. La primera tuvo por finalidad que la Nación pudiera seguir contando con los recursos provenientes del comercio exterior, para afrontar los gastos que demandaba la guerra contra Paraguay. Por la segunda se amplió la base poblacional para la elección de diputados y se amplió el número de ministerios.

- La reforma de 1949 fue tan amplia que algunos consideraron que se trataba de una nueva Constitución. Fue impugnada por cuanto la ley declarativa de la necesidad de la reforma, había sido sancionada por los dos tercios de los legisladores presentes y no del total de miembros de cada Cámara. Al ser rechazada la impugnación se produjo el retiro masivo de convencionales opositores al oficialismo. Esta reforma fue anulada por una resolución del gobierno militar que había derrocado al gobierno constitucional.

- La reforma de 1957 fue efectuada por una Convención Constituyente convocada por el mismo gobierno de facto que había anulado la de 1949, invocando para ello el ejercicio de poderes militares y proscribiendo la participación del peronismo. Durante el desarrollo de la Convención se produjo el retiro masivo de convencionales, por lo que solo se alcanzó a sancionar el artículo 14 bis.

- Además de las complicadas reformas mencionadas, la Constitución sufrió interrupciones o suspensiones temporales de su vigencia, a raíz de los golpes militares ocurridos en nuestro país, como los producidos en 1930, 1943, 1962, 1966 y 1976, las que tuvieron en común la destitución de las autoridades constitucionales, la disolución del Congreso, la modificación o incumplimiento de normas constitucionales y la sanción de estatutos o documentos a los que ponían por encima de la Constitución. No debemos olvidar que el golpe de 1930 fue avalado por la Corte Suprema de Justicia de la Nación.

- Cabe destacar que en 1972, la Junta de Comandantes en Jefe de las Fuerzas Armadas dictó el denominado Estatuto Fundamental, asumiendo el Poder Constituyente e introduciendo reformas en la parte orgánica de la Constitución, en base a las cuales se eligió y conformó el gobierno constitucional de 1973.

III.- LA REFORMA DE 1994

Teniendo en cuenta los antecedentes señalados precedentemente, como los que explicaré a continuación, puedo afirmar con toda convicción que la reforma constitucional de 1994, fue la más legítima y democrática, tanto por su origen y gestación, como por la forma y el procedimiento por el cual fue llevada a cabo en sus distintas etapas.

a) En cuanto a su origen y antecedentes

La reforma de 1994 no fue una repentina decisión adoptada por el oficialismo gobernante en los 90, sino que existían muchos antecedentes que revelaban la conciencia predominante en la sociedad y en los representantes y dirigentes políticos, sobre la necesidad de adaptar nuestra ley fundamental a los profundos cambios de distinta naturaleza producidos en nuestro país y en el orden internacional. Y era lógica esa inquietud por cuanto la Constitución Nacional de 1853-1860 era una de las más antiguas del mundo y las modificaciones introducidas y vigentes no implicaron su actualización, salvo la acotada incorporación de los derechos sociales en el artículo 14 bis, efectuados por la cuestionada reforma de 1957.

La reforma de 1994 tuvo un largo proceso de gestación manifestado a través de numerosos proyectos declarativos de la necesidad de la reforma presentados con anterioridad por legisladores de distinta extracción política y con distintos alcances, que no llegaron a sancionarse. Además, lo ocurrido con las Convenciones de 1949 y 1957, dejaron abierto un camino para concretar lo que había quedado pendiente.

Entre los proyectos y estudios más importantes sobre la reforma debe recordarse el impulsado por el Presidente Raúl Alfonsín a través de la creación del Consejo para la Consolidación de la Democracia, integrado por reconocidos dirigentes políticos de

distintos partidos y juristas, coordinados por el Doctor Carlos Nino. Este Consejo emitió dos dictámenes fundamentando la necesidad de la reforma y propiciando algunas que fueron tenidas en cuenta por la Convención Constituyente de 1994. Otro antecedente favorable a la reforma constitucional fue su inclusión en las plataformas electorales de distintos partidos políticos, aunque con distinto alcance.

En virtud de estos antecedentes y otros que sería largo enumerar, no era de extrañar que las dos fuerzas políticas mayoritarias en el país en ese tiempo, el justicialismo y el radicalismo, luego de intensos estudios y reuniones efectuadas por las comisiones de juristas de ambos partidos, llegaran a un acuerdo para promover la reforma, conocido como el Pacto de Olivos de fecha el 14 de noviembre de 1993, complementado por el Pacto de la Rosada del 13 de diciembre del mismo año, suscriptos por el Presidente Carlos S. Menem y el ex Presidente Raúl Alfonsín, en su carácter de titulares de sus respectivos partidos. Ello fue posible gracias al clima de convivencia democrática que se vivía en nuestro país en esa época.

b) En relación a la etapa pre constituyente

El proceso de reforma propiamente dicho se inició formalmente en el Senado de la Nación con la sanción de un proyecto suscripto por integrantes del bloque justicialista, acompañado por el Movimiento Popular Neuquino y del Movimiento Popular Fueguino, con la oposición de la bancada radical y de otros partidos provinciales. El proyecto fue finalmente aprobado en la sesión del 21 de octubre de 1993, con el apoyo del Partido Bloquista de San Juan, para lo cual hubo que introducir a su pedido algunas modificaciones al proyecto original del justicialismo. La votación en el Senado arrojó un resultado de 32 votos a favor de la reforma y 16 en contra, alcanzando dos tercios del total de miembros de la Cámara, terminando con la discusión acerca de si esa

mayoría agravada debía calcularse sobre los miembros presentes o del total de miembros integrantes del cuerpo.

Mientras el proyecto sancionado por el Senado se encontraba para su revisión en la Cámara de Diputados, se celebraron los Pactos antes referidos, por lo que el texto de los mismos se incorporó al proyecto en tratamiento que resultó aprobado por 191 votos a favor, 56 en contra y 9 abstenciones, alcanzándose de esa forma los 2/3 de votos del total de miembros de la Cámara.

Al volver el proyecto modificado a la Cámara de Senadores, como Cámara de origen, resultó aprobado, con excepción del artículo referido al mandato de los senadores que había sido reducido a 4 años, insistiendo el Senado con su sanción original de 6 años. Esta insistencia del Senado fue objeto de críticas por considerar que el proyecto tendría que haber vuelto a la Cámara de Diputados, siendo rechazadas las impugnaciones por considerar que al ser sancionado por la mayoría calificada de 2/3 exigida, quedaba convertido en ley, la que fue registrada con el número 24.309.

c) En cuanto al proceso de sanción de la reforma

La ley 24.309 determinó puntualmente en el artículo 2° las reformas que podía realizar la Convención Nacional Constituyente y que estaban incluidas en el denominado “Núcleo de Coincidencias Básicas”, las que por su naturaleza sistémica debían ser votadas en conjunto, mientras que el artículo 3° habilitó para su debate y resolución otros temas expresamente detallados. A su vez el artículo 6° de la ley determinó que serían nulas, de nulidad absoluta, todas las modificaciones, derogaciones y agregados que realice la Convención Constituyente apartándose de la competencia establecida en los artículos 2° y 3° de la ley.

Convocados los comicios para elegir convencionales por una cantidad equivalente al número de legisladores que cada provincia y la Capital Federal envían al Congreso de la Nación, se realizaron por

el voto directo de los ciudadanos aplicando el sistema D'Hont y la ley vigente para la elección de diputados (artículo 10°). Participaron 22 partidos con personería nacional y 13 con personería distrital.

De acuerdo a los resultados obtenidos, la Convención Nacional Constituyente se integró con 305 convencionales que conformaron 19 bloques políticos, por lo que se puede afirmar que estuvo representado todo el espectro político del país, confiriéndole a esa magna asamblea un pluralismo sin antecedentes en nuestra historia constitucional, reafirmando su carácter democrático. Debe destacarse en ese sentido la participación de 80 convencionales mujeres, integrando distintos bloques políticos, recordando de paso que hubo sólo 4 mujeres en la Convención de 1957 y ninguna en las anteriores. De los 305 convencionales elegidos, no asumió el cargo una convencional representante de Tucumán, mientras que renunciaron el 1° de junio de 1994 dos convencionales por Neuquén, por lo que a partir de esa fecha y hasta su finalización, la Convención funcionó con 302 convencionales.

La Convención sancionó su propio Reglamento y creó 11 Comisiones de trabajo integradas con la representación proporcional de todos los bloques políticos: Se realizaron 36 sesiones plenarias, aprobándose las reformas por amplias mayorías, habiéndose registrado la votación por unanimidad del artículo 36 de defensa de la democracia, el artículo 75 inciso 17 reconociendo la preexistencia étnica y cultural de los pueblos aborígenes argentinos y la disposición transitoria primera por la cual Nación Argentina ratifica su legítima e imprescriptible soberanía sobre las islas Malvinas, la cual fue aprobada por aclamación.

También cabe destacar que la Convención cumplió estrictamente con el plazo perentorio de 90 días fijado para ley 24.309 para su funcionamiento, extendiéndose entre el 25 de mayo de 1994 y el 24 de agosto del mismo año 1994, fecha ésta en la que

prestaron juramento de la Constitución reformada la totalidad de los convencionales y los titulares de los tres poderes del Estado.

Finalmente corresponde señalar que en la sesión del 22 de agosto de 1994, la Convención Nacional Constituyente de 1994 aprobó por unanimidad el texto ordenado de la Constitución reformada, incorporando 20 normas nuevas, modificando 21 artículos y sancionando 17 disposiciones transitorias.

IV.- EFECTOS DE LA REFORMA EN EL SISTEMA REPRESENTATIVO, REPUBLICANO Y FEDERAL

Entre los distintos enfoques con los que se puede abordar sintéticamente la reforma constitucional de 1994, optamos por referirnos concretamente a los efectos producidos en el sistema representativo, republicano y federal, adoptado por el artículo 1° de la Constitución Nacional.

A) Sistema representativo

El clásico principio consagrado por el artículo 22 de nuestra ley fundamental de que “el pueblo no delibera ni gobierna, sino por medio de sus representantes y autoridades creadas por esta Constitución”, ha sido complementado en la reforma por una mayor participación de los ciudadanos en el manejo de las instituciones públicas.

Esa mayor participación directa de los ciudadanos se puede comprobar con las siguientes modificaciones:

a) Elección directa del Presidente y Vicepresidente de la Nación (artículo 94), eliminando los colegios electorales y de los Senadores Nacionales (artículo 54) que eran elegidos por las legislaturas locales.

b) Los institutos calificados como de “democracia semidirecta”, en los cuales la participación de los ciudadanos es

esencial para la toma de algunas decisiones relevantes en ámbito estatal, tales como:

1) La iniciativa popular, mediante la cual los ciudadanos pueden promover proyectos de ley ante la Cámara de Diputados (artículo 39).

2) La consulta popular vinculante (artículo 40), por la cual la Cámara de Diputados puede someter a votación obligatoria del pueblo de la Nación un proyecto de ley que en caso de ser aprobado se convierte en ley de promulgación automática.

3) La consulta popular no vinculante (artículo 40) en virtud de la cual el Congreso o el Presidente de la Nación, dentro de sus respectivas facultades, pueden convocar al pueblo para que se pronuncie voluntariamente sobre asuntos determinados.

4) La participación necesaria de las asociaciones de consumidores y usuarios en los organismos de control de las relaciones de consumo, según lo explicado anteriormente (artículo 42).

B) Sistema republicano

Las características principales que definen a la República, tales como la responsabilidad de los funcionarios públicos, la periodicidad de sus mandatos, la publicidad de los actos de gobierno y la división y equilibrio de los Poderes del Estado, han resultado fortalecidas por la reforma constitucional de 1994, según surge de las normas que se citan a continuación.

a) Responsabilidad de los funcionarios públicos

Siendo el control la antesala de la responsabilidad, como se ha sostenido por la doctrina, la reforma de 1994 le ha concedido

jerarquía constitucional a algunos de los organismos de control existentes en el ámbito “infra constitucional” pudiéndose citar al respecto:

1.- Auditoría General de la Nación

Es un organismo colegiado, creado en 1992, con autonomía funcional para la asistencia técnica del Congreso a los fines del ejercicio del control de legalidad, gestión y auditoría de toda la actividad de la administración pública, centralizada y descentralizada, cualquiera sea su modalidad de organización. Al ser incorporado a la Constitución (artículo 85) se dispuso que el presidente del organismo sea designado a propuesta del partido político de oposición con mayor cantidad de legisladores en el Congreso.

2.- El Defensor del Pueblo

Este organismo, creado en el orden nacional por la ley 24.284 sancionada en el año 1993, se instituyó en el ámbito del Congreso de la Nación, con plena autonomía funcional y sin recibir instrucciones de ninguna autoridad, con la misión fundamental de proteger los derechos e intereses de los individuos y de la comunidad frente a los actos, hechos u omisiones de la administración pública nacional. Al ser receptada esta figura en el artículo 86 de la Constitución, se le agregó como misión la defensa y protección de los derechos humanos y demás derechos, garantías e intereses tutelados en la Constitución y en las leyes, otorgándole legitimación procesal para cumplir con sus funciones.

b) Periodicidad de los mandatos

La reforma de 1994 ha acentuado el principio republicano de periodicidad de los mandatos de los funcionarios públicos, al acortar el del Presidente y del Vicepresidente de la Nación de 6 a 4 años con posibilidad de una sola reelección consecutiva (artículo 90).

Asimismo, redujo el mandato de los senadores nacional de 9 a 6 años, siendo reelegibles indefinidamente, pero debiendo renovarse el Senado a razón de una tercera parte de los distritos electorales cada 2 años.

c) Publicidad de los actos de gobierno

Esta característica del sistema republicano de gobierno ha sido tenida en cuenta al consagrar expresamente que el acuerdo que debe prestar el Senado para el nombramiento de los magistrados de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, se realice en sesión pública convocada al efecto (artículo 99 inciso 4, 1° párrafo) debiendo ser aprobado por dos tercios de los miembros presentes.

Asimismo, se exige sesión pública del Senado de la Nación a los fines de prestar acuerdo para el nombramiento de los jueces de los tribunales federales inferiores en base a una propuesta vinculante en terna del Consejo de la Magistratura (artículo 99, inciso 4°, 2° párrafo).

d) División y equilibrio de los Poderes del Estado

La Constitución de 1853-1860 estableció un sistema de división de los poderes del Estado que a lo largo de los años sufrió un desequilibrio institucional como consecuencia de la concentración del poder en la Nación y el creciente predominio del Poder Ejecutivo, en detrimento de los otros poderes del Estado, de las provincias y de los municipios.

La reforma de 1994 estableció una nueva fórmula de separación y equilibrio de los poderes, consolidando con mayor contenido la ecuación libertad-autoridad, como se explica a continuación.

1.- Mayor eficacia del Poder Legislativo

Se logra este resultado mediante las siguientes reformas:

a) Las Cámaras se reúnen por sí solas (artículo 63) es decir sin tener que esperar la apertura por parte del Poder Ejecutivo, mediante el mensaje del Presidente de la Nación, como se hacía anteriormente;

b) Se amplió el periodo de sesiones ordinarias, que se extiende del 1° de marzo al 30 de noviembre (artículo 63);

c) Se agilizó el procedimiento para sancionar las leyes, reduciéndose de 5 a 3 pasos o lecturas, haciendo prevalecer a la Cámara de origen o a la mayoría calificada en caso de discrepancia entre ambas Cámaras (artículo 81);

d) Se autoriza a las Cámaras para que, una vez aprobado en general un proyecto de ley, por resolución adoptada por la mayoría absoluta del total de miembros de la Cámara, sea remitido a la comisión competente para su tratamiento en particular. De ser aprobado en particular por la mayoría absoluta del total de miembros de la comisión, el proyecto sigue su trámite ordinario (artículo 79);

e) Se faculta expresamente al Congreso para disponer la intervención a una Provincia o a la ciudad de Buenos Aires y para aprobar o rechazar la intervención decretada durante su receso por parte del Poder Ejecutivo (artículo 75 inciso 31) De este modo quedó superada la histórica discusión acerca de cuál es el Poder que puede disponer la intervención federal, ya que el artículo 6° de la Constitución Nacional, que regula este instituto habla del gobierno federal sin ninguna otra precisión, razón por la cual el Poder Ejecutivo se atribuyó esta facultad en numerosas ocasiones;

f) Puede interpelar al Jefe de Gabinete de Ministros a los fines de una moción de censura, por el voto de la mayoría absoluta del total de miembros de cualquiera de las Cámaras y removerlo por el voto de la mayoría absoluta de los miembros de cada una de las Cámaras.

g) Ejerce el control de la administración pública nacional por medio de la Auditoría General de la Nación (artículo 85) y del Defensor del Pueblo (artículo 86) que funcionan en el ámbito del Congreso, con las atribuciones explicadas anteriormente.

2.- Atenuación del presidencialismo

Una de las ideas- fuerza que inspiró la reforma de 1994 fue la atenuación del poder presidencial que había sido diseñado por Alberdi, influenciado por la Constitución chilena como un poder fuerte, que con el transcurso de los años se fue incrementando en detrimento de los otros poderes del Estado. Para lograr ese objetivo se incorporaron algunas normas tendientes a lograr ese objetivo, tales como:

2.1- La creación de la figura del Jefe de Gabinete de Ministros, como responsable político ante el Congreso de la Nación, atribuyéndole facultades para desconcentrar las del titular del Poder Ejecutivo (artículo 100)

2.2- La reducción del mandato presidencial de 6 a 4 años, con la posibilidad de una sola reelección consecutiva (artículo 90);

2.3- La privación de la facultad de elegir al Intendente de la Capital de la Nación en su condición de jefe inmediato y local de la misma, determinando que la ciudad de Buenos Aires tendrá un gobierno autónomo, con facultades propias de legislación y jurisdicción y que su jefe de gobierno será elegido por el pueblo de la ciudad;

2.4- La prohibición de disponer la intervención federal de las provincias y de la ciudad de Buenos Aires, salvo cuando el Congreso se encuentre en el periodo de receso, debiendo en este caso convocarlo simultáneamente para tratar el caso (artículo 99 inciso 20);

2.5- La limitación de la facultad de dictar disposiciones de carácter legislativo, es decir los conocidos decretos de necesidad y urgencia, salvo cuando circunstancias excepcionales hicieren imposible seguir los trámites ordinarios previstos por la Constitución y no se trate de normas que regulen materia penal, tributaria, electoral o el régimen de los partidos políticos, lo que deberá ser decidido en acuerdo general de ministros que deberán refrendarlos conjuntamente con el jefe de gabinete de ministros.

2.6- Corresponde considerar también como una atenuación del Presidencialismo, la prohibición de la delegación legislativa al Poder Ejecutivo, salvo en materias determinadas de administración o de emergencia pública, con plazo fijado para su ejercicio y dentro de las bases de delegación que el Congreso establezca (artículo 76).

3.- Sistema federal

La reforma de 1994 fortaleció el federalismo mediante las normas que se enuncian a continuación y que se explican por sí solas.

a) Fija las bases para el dictado de una ley convenio de coparticipación federal de contribuciones entre la Nación y las provincias, que garantice la remisión automática de fondos. Esta ley, que tendrá origen en el Senado y ser aprobada con la mayoría absoluta de la totalidad de miembros de cada Cámara, deberá contemplar criterios objetivos de reparto, será equitativa, solidaria y dará prioridad al logro de un grado equivalente desarrollo, calidad de vida e igualdad de oportunidades en todo el territorio nacional (artículo 75 inciso 2°).

b) La atribución del Congreso para promover políticas diferenciadas que tiendan a equilibrar el desigual desarrollo relativo de las provincias, debiendo ser el Senado la Cámara de origen de estas iniciativas (artículo 75 inciso 19)

c) Reconocimiento del dominio originario de las provincias de los recursos naturales que se encuentren dentro de su territorio (artículo 124).

d) Posibilidad de crear regiones para el desarrollo económico y social y establecer órganos con facultades para el cumplimiento de sus fines (artículo 125).

e) Atribución de las provincias para celebrar convenios internacionales en tanto no sean incompatibles con la política exterior de la Nación y no afecten las facultades delegadas al Gobierno federal o el crédito público de la Nación (artículo 124).

f) Reconocimiento de la autonomía municipal que tiene manifestación concreta en la autonomía de la ciudad de Buenos Aires (artículo 129). No basta con que las provincias aseguren el régimen municipal, como lo establece el artículo 5° de la Constitución, sino que se les exige asegurar la autonomía municipal (artículo 123).

g) Reconocimiento del poder de policía provincial en materia de medio ambiente, al establecerse que pueden complementar las normas que dicte la Nación que contengan los presupuestos mínimos de protección, sin alterar las jurisdicciones locales (artículo 41, 3° párrafo).

h) Participación de las Provincias en los organismos de control de los servicios públicos (artículo 42, última parte)

i) Elevación de 2 a 3 el número de senadores por cada provincia, para dar participación a las minorías, consolidando el pluralismo como elemento fundamental de la democracia (artículo 54).

V.- TIPOLOGÍA DE LA REFORMA

La síntesis precedente nos permite definir la tipología de la reforma constitucional de 1994, como lo hiciéramos en nuestra obra “La Constitución Reformada” en coautoría con el Dr. Roberto Dromi, en la cual sostuvimos que además de participar de los tipos de Constitución conocidos, como la histórico-tradicional, racional-normativo y sociológico, la reforma de 1994, más allá de su encuadre científico, se inserta en una tipología especial, la **tipología de la realidad**, porque fue concebida teniendo en cuenta la situación real que vivía nuestro país en lo institucional, social, político y económico, sin olvidar nuestro pasado histórico y su proyección hacia el futuro.

Entre los rasgos que permiten identificar a la tipología de la realidad, podemos sostener que fue una reforma: **consensuada, continuadora, garantista, participativa, republicanista, provincialista, municipalista, eficientista, integracionista y universalista**

VI.- INCUMPLIMIENTO DE LA REFORMA

Lamentablemente en la etapa post reforma constitucional, el Congreso de la Nación no cumplió debidamente con la sanción de las leyes requeridas para concretar los objetivos de la reforma o peor aún, en algunos casos lo hizo contrariando la letra y el espíritu de las mismas. Entre las omisiones pueden citarse:

a) La ley regulatoria de la coparticipación federal de impuestos, ente la Nación, las provincias y la Ciudad de Buenos Aires, conforme a las pautas establecidas por el artículo 75 inciso 2° de la Constitución, la que debía ser dictada antes de la finalización del año 1996 según lo determinado por la disposición transitoria sexta;

b) Las leyes reglamentarias de instituciones incorporadas a la Constitución, como las concernientes al amparo y al habeas corpus que ya estaban creadas antes de la reforma, necesitan actualizarse de acuerdo a los textos constitucionales;

c) La ley referida a los pueblos aborígenes argentinos (artículo 75 inciso 17) principalmente en los aspectos relacionados con la posesión y propiedad de las tierras que tradicionalmente ocupan y que están ocasionando hechos de violencia en la Patagonia;

d) La ley regulando las políticas diferenciadas que tiendan a equilibrar el desigual desarrollo relativo de provincias y regiones (artículo 75 inciso 19);

e) La ley actualizando el funcionamiento de la Auditoría General de la Nación, para su adecuación a la modificación de la ley 24.156, introducida por el artículo 85 de la Constitución;

f) El establecimiento de un banco federal con facultad de emitir moneda (artículo 75 inciso 6°).

g) En general, los Jefes de Gabinete no cumplen últimamente con la obligación de concurrir, al menos una vez por mes, alternativamente a cada una de sus Cámaras, para informar sobre la marcha del gobierno (artículo 101) Pese a este incumplimiento, las Cámaras no han ejercido la moción de censura ni la facultad de removerlo de su cargo, ni tampoco han promovido el juicio político previsto por el artículo 53 de la Constitución.

Además de las omisiones se incurrió, mediante la ley 26.122 del año 2006, en la inconstitucional regulación de los decretos de necesidad y urgencia previstos en el artículo 99 inciso 3° de la Constitución. La citada ley establece que para derogar un decreto de necesidad y urgencia se requiere el rechazo de ambas Cámaras del Congreso, colocando a esta medida excepcional en una posición de privilegio respecto a la sanción de las leyes ordinarias que exige la aprobación de ambas Cámaras.

Por último, y no menos importante entre las omisiones, hace trece años que no se nombra al Defensor del Pueblo.

VII.-DIMENSIÓN AXIOLÓGICA

La ley 24.309 estableció la prohibición de que Convención Constituyente introduzca modificación alguna a las Declaraciones, Derechos y Garantías contenidos en el Capítulo Único de la Primera Parte de la Constitución, es decir de los primeros 35 artículos (artículo 7°), prescribiendo que serían nulas, de nulidad absoluta, todas las modificaciones, derogaciones y agregados que se realicen apartándose de las competencias establecidas en los artículos 2° y 3° de la ley (artículo 6°)

Estas disposiciones se establecieron de una manera expresa para rechazar algunas de las críticas y temores que habían sembrado los opositores a la reforma, en el sentido de que la Convención no iba a respetar los “valores pétreos” consagrados en esos primeros 35 artículos o que iba a declararse soberana para introducir cualquier tipo de modificaciones, agrandando a la Constitución en forma desmesurada.

Con la sanción de la reforma de 1994 no sólo quedaron despejadas esas dudas y temores, sino que además de respetar los límites fijados por la ley, se sancionaron normas que ampliaron o precisaron las Declaraciones, Derechos y Garantías contemplados en los primeros 35 artículos, otorgándole a la Constitución reformada una dimensión axiológica enriquecida por nuevos valores, en beneficio de las personas y de las instituciones de la República.

Es decir que sobre los cimientos axiológicos construidos por la Constitución de 1853-1860 y la reforma de 1957, la Convención Nacional Constituyente de 1994 sancionó nuevos derechos y garantías para consolidarlos, incorporando derechos de segunda y tercera generación y otros valores, según se consigna a continuación.

VIII.- LOS NUEVOS DERECHOS, GARANTÍAS Y VALORES

En virtud de lo autorizado por el artículo 3° inciso b) de la ley 24.309, se incluyó un Segundo Capítulo en la Primera Parte de la Constitución, bajo el título “Nuevos Derechos y Garantías”, con el siguiente contenido:

- La defensa del orden constitucional y del sistema democrático, más la exigencia de la sanción de una ley de ética pública en el ejercicio de la función (artículo 36).

- Los derechos políticos (artículo 37).

- La regulación de los partidos políticos como instituciones fundamentales del sistema democrático (artículo 38).

- El derecho a la iniciativa popular (artículo 39) y la consulta popular (artículos 39 y 40).

- El derecho a un ambiente sano (artículo 41).

- La defensa del usuario y del consumidor (artículo 42).

- El derecho a promover las acciones de amparo, hábeas data y hábeas corpus y a la preservación del secreto de las fuentes de información periodística (artículo 43).

Esta norma del artículo 43 reviste extraordinaria importancia por cuanto les confiere jerarquía constitucional a las garantías para hacer efectivo el ejercicio de los derechos reconocidos por la Constitución Nacional que, de otro modo, se convertirían en meras declaraciones ilusorias. A tales fines admite la posibilidad de que los jueces puedan declarar de oficio, la inconstitucional de la norma en que se funde el acto u omisión lesiva.

Alberdi decía que: “Las garantías individuales proclamadas con tanta gloria, conquistadas con tanta sangre, se convertirán en palabras vanas, en mentiras relumbrosas, si no se hacen efectivas por medio de garantías públicas”. A su vez, el artículo 1° de la

Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789 afirmó que: “Una sociedad que no tenga la garantía de derechos asegurada, ni la división de poderes determinada, no tiene Constitución”

Además de los derechos y garantías precedentemente mencionados, se les otorgó jerarquía constitucional a los contenidos en los principales Tratados sobre Derechos Humanos que se consignan en el artículo 75 inciso 22, de la Constitución los que deben entenderse como complementarios de los derechos y garantías por ella reconocidos. Por cierto que por su extensión, no puedo precisarlos ni explicarlos en esta oportunidad.

IX.- OTROS DERECHOS Y VALORES

Por otra parte, al determinar las atribuciones del Poder Legislativo en el artículo 75 de la Constitución reformada se han consagrado otros derechos, garantías y valores, que también enriquecen su contenido axiológico, tales como:

A) Equidad, solidaridad, calidad de vida, grado equivalente de desarrollo, e igualdad de oportunidades en todo el territorio nacional (artículo 75, inciso 2°, 3° párrafo)

Estos valores están mencionados como criterios objetos de reparto que deben observarse en la distribución de ingresos por la coparticipación entre la Nación, las provincias y la ciudad de Buenos Aires y tienen como finalidad que todos los habitantes de la República Argentina, tengan similares condiciones de vida y posibilidades de desarrollo personal y familiar.

B) Igualdad real de oportunidades (artículo 37) e igualdad real de oportunidades de trato (artículo 75 inciso 23).

Estas normas admiten la discriminación positiva, es decir la aplicación de normas desiguales para lograr la igualdad de

personas que se encuentran en situación desfavorable. Es decir, se desiguala para igualar.

C) Libertad de elección y trato equitativo y digno (artículo 42)

La norma consagra el derecho de los usuarios y consumidores, en la relación de consumo, a la protección de su salud, seguridad e intereses económicos y a una información adecuada y veraz.

D) Desarrollo humano y progreso económico con justicia social (artículo 75, inciso 19, 1° párrafo)

La incorporación del concepto “justicia social” en el texto constitucional significa que los beneficios del progreso económico deben ser distribuidos entre todos los habitantes, en forma equitativa.

E) Promoción de los valores democráticos (artículo 75, inciso 19, párrafo 3°)

Se refiere a los objetivos que deben tener las leyes de organización y de base de la educación, estableciendo la responsabilidad indelegable del Estado en la promoción de los valores democráticos, que garanticen los principios de gratuidad y equidad de la educación pública estatal y la autonomía y autarquía de las universidades nacionales

IX.- IMPORTANCIA DE LOS CONTENIDOS AXIOLÓGICOS

Los contenidos axiológicos son importantes, no solo por su valor en sí mismo, sino porque además marcan la ideología de la Constitución y el criterio que debe observarse en la interpretación de los textos constitucionales.

Al referirse a la dimensión axiológica o estimativa de la Constitución de España, que en su artículo 1º proclama como valores de su ordenamiento jurídico a la libertad, la justicia, la igualdad y el pluralismo político, el prestigioso jurista Pablo Lucas Verdú afirma que la importancia de los valores radica en su relación esencial con el hombre. El valor no es una cualidad de cualquier objeto, sino su relación significativa. Los valores se interrelacionan con la situación vital del hombre. Existe la necesidad que tiene la sociedad de vincular el orden axiológico con el derecho.

X.- APOORTE A LA CULTURA DE LA PAZ

Como dijimos en el discurso de clausura de la Convención Nacional Constituyente, los valores y principios incorporados a la Constitución Nacional constituyen un relevante aporte a la cultura de la paz, concepto que está contemplado en la Carta Constitutiva de la UNESCO, en la que se sostiene que “puesto que es en la mente de los hombres donde se genera la idea de la guerra, es también en la mente de los hombres donde debemos crear los baluartes para la paz.

Al respecto se ha dicho que esos baluartes se fundan 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.

Precisamente estos son los valores incorporados por la reforma de 1994, enriqueciendo la escala axiológica contenida en la Constitución de 1853-1860, por lo que podemos afirmar sin ninguna duda que constituyen un relevante aporte a la cultura de la paz en la República Argentina y en el mundo.

Y al hablar de la cultura de la paz quiero terminar recordando la célebre definición de Mahatma Gandhi: “No hay caminos para la paz, la paz es el camino”.

Eduardo Menem
Académico correspondiente