

La tipología de la Constitución argentina después de la reforma de 1994

por BEATRIZ L. ALICE

I. El tema de la reforma constitucional y en particular la reforma de 1994 es siempre convocante. Con relación a esta última hay apologistas, críticos puntuales y detractores. Ninguna de estas posturas convierte a quien las emita en un juez único e infalible. Cada persona tiene la libertad y el espacio para aceptar o rechazar las nuevas normas, desde un juicio de valor. Pero no puede pretender ser el intérprete exclusivo de la reforma. La reforma de 1994 expresa de la mejor manera posible “el entendimiento societario”. Lograr consenso implica siempre un laborioso trabajo. El Dr. Alberto García Lema (convencional constituyente y profesor de Derecho Constitucional) suele decir cuando, se refiere a este tema, “Se llegó hasta donde se pudo”.

Es indudable que dentro del amplio temario de la reforma constitucional de 1994 hay muchos contenidos de importancia. Sin efectuar un señalamiento temático taxativo cabe mencionar algunos contenidos que marcan los objetivos y diseñan el nuevo perfil de la Constitución reformada. Así, cabe puntualizar:

a. *Preservación y crecimiento de la parte dogmática.* Fue uno de los propósitos tenidos en cuenta en la reforma constitucional y para demostrarlo basta con indicar algunos contenidos puntuales:

- No se modificó ninguno de los primeros treinta y cinco artículos de la Constitución Nacional en cumplimiento de lo normado en el artículo 7° de la ley 24.309, que dispuso: “La Convención Constituyente no podrá introducir modificación alguna a las declaraciones, derechos y garantías contenidas en la primera parte de la Constitución Nacional”.

- Se incorporó a la primera parte ya mencionada el Capítulo II “Nuevos derechos y garantías” (del art. 36 al 43

CN). Debe destacarse que uno de ellos –el art. 36 CN– obra como un paraguas que cubre a todo el sistema jurídico porque tiende al afianzamiento del “sistema democrático”. Es el primer artículo de los ocho que integran el Capítulo II “Nuevos derechos y garantías”. No cabe duda de que la expresión “sistema democrático” que se introdujo en los párrafos 1° y 5° de dicho artículo y se reiteró en el art. 38 fue acertada. El art. 36 fue votado por aclamación en la Convención a pedido del convencional Dr. Iván J. M. Cullen. Debe recordarse que la palabra democracia no estuvo incluida en el texto de la Constitución histórica. En la reforma de 1957 el art. 14 bis CN sumó la palabra “democrática” para calificar a la organización sindical.

- Se otorgó jerarquía constitucional a once instrumentos internacionales enumerados en el art. 75 inc. 22 de derechos humanos, en las condiciones de su vigencia, remarcando que no derogan artículo alguno de la primera parte de la CN y que debe entenderse los complementarios de los derechos y garantías por ella reconocidos.

- Se otorgó a los tratados y concordatos en general jerarquía superior a las leyes y también mantienen esa superioridad las normas dictadas en consecuencia de los tratados de integración –aprobados por el Congreso– que deleguen competencias y jurisdicción a organizaciones supraestatales en condiciones de reciprocidad e igualdad, y que respeten el orden democrático y los derechos humanos.

- Se han incluido en la parte orgánica (es decir, en la 2ª parte de la Constitución) denominada “Autoridades de la Nación” normas que integran el contenido del sistema de derechos (art. 75 incs. 19 y 23 CN).

b. *La titularidad de derechos: el sujeto activo.* Ha sufrido una evolución progresiva a través del tiempo. La Constitución Nacional de 1853/60 ha enfocado prioritariamente a las personas como miembros de la sociedad general. Así, menciona a: ciudadanos (arts. 8°, 20 y 21), habitantes (arts. 14, 16, 18 y 19), hombres (Preámbulo y art. 19), pueblo (Preámbulo y arts. 22 y 33), personas (arts. 15, 18, 23 y 29), extranjeros (arts. 20 y 25), argentinos (art. 29) y más puntualmente a criminales (art. 8°), esclavos (art. 15), escribano o funcionario (art. 15), autor o inventor (art. 17), reos (art. 18) y empleados (art. 34). La reforma constitucional de 1957, a través del art. 14 bis, introdujo nuevos protagonistas: el trabajador, el empleado público, los gremios y los representantes gremiales. La reforma de 1994 amplió el camino que se había abierto en 1957, al asignar titularidad expresa a varones y mujeres (art. 37), partidos políticos (art. 38), consumidores y usuarios (art. 42), defensor del pueblo y asociaciones que propenden a lucha contra cualquier forma de discriminación, como así también a las que protegen el ambiente, a la competencia, al usuario, al consumidor y a los derechos de incidencia colectiva en general (art. 43), pueblos indígenas y comunidades indígenas (art. 75 inc. 17), niños, mujeres, ancianos y personas con discapacidad (art. 75 inc. 23), niño en situación de desamparo y madre durante el embarazo y el tiempo de lactancia (art. 75 inc. 23) y universidades nacionales (art. 75 inc. 19).

c. *Avances en las formulaciones de la igualdad.* La Constitución argentina de 1853/60 por medio de alguna de sus normas (básicamente arts. 15 y 16) trazó una sólida estructura que permite inferir la consagración de tres principios generales: a) el principio de capacidad jurídica; b) el principio de igualdad de estatus y c) el principio de igualdad jurídica. La reforma constitucional de 1994 completó, actualizó y reforzó los contenidos de la Constitución histórica, porque supera la mera igualdad formal al incorporar nuevos términos y locuciones, como:

- “Igualdad de oportunidades” (art. 37).
 - “Condiciones de trato equitativo y digno” (art. 42).
 - “Igualdad de oportunidades y posibilidades, sin discriminación alguna” (art. 75 inc. 19).
 - “Igualdad real de oportunidades y de trato” (art. 75 inc. 23).

d. *Intensificación de la participación.* En un régimen democrático no puede dissociarse el tema de la participa-

NOTA DE REDACCIÓN: Sobre el tema ver, además, los siguientes trabajos publicados en El DERECHO: *¿Atenuación o flexibilización del presidencialismo? La jefatura de gabinete ante nuevos escenarios políticos, comparada con la propuesta de Sartori*, por ALBERTO M. GARCÍA LEMA y ANTONIO MARTINO, ED, 180-927; *La Reforma Constitucional de 1994 y el federalismo argentino*, por ALBERTO R. ZARZA MENSAQUE, EDCO, 2004-667; *La Reforma Constitucional de 1994, los Convenios Internacionales y las provincias*, por EUGENIO LUIS PALAZZO, EDCO, 2004-625; *El sistema de elección presidencial en la Constitución de 1994*, por VÍCTOR E. IBAÑEZ ROSAZ, EDCO, 2005-777; *Reforma constitucional y consolidación democrática*, por ALBERTO R. DALLA VÍA, EDCO, 2006-586; *Entre Ríos y el desafío de una reforma constitucional*, por MARTÍN J. ACEVEDO MIÑO, EDCO, 2008-592; *El número de las opciones políticas*, por EUGENIO L. PALAZZO, EDCO, 2009-305; *La coparticipación federal*, por JORGE HORACIO GENTILE, EDCO, 2009-461; *Federalismo y declaraciones de derechos. Segunda Parte: Derecho constitucional provincial argentino. 1819-1853*, por EUGENIO LUIS PALAZZO, EDCO, 2012-589; *Federalismo y declaraciones de derechos. Tercera Parte: Derecho constitucional provincial argentino. 1853-1860*, por EUGENIO LUIS PALAZZO, EDCO, 2013-313; *El federalismo ante la responsabilidad patrimonial de los jueces*, por EUGENIO LUIS PALAZZO, EDCO, 2013-151; *Fortalecimiento del federalismo y los principios de cooperación leal y subsidiariedad*, por ROBERTO ANTONIO PUNTE, EDCO, 2013-591; *Obstáculos para la vigencia de la atenuación del presidencialismo argentino veinte años después. Rol del Poder Judicial*, por ALBERTO M. GARCÍA LEMA, EDCO, 2013-544; *Federalismo y declaraciones de derechos. Cuarta Parte: Derecho constitucional provincial argentino. 1862-1916*, por EUGENIO LUIS PALAZZO, EDCO, 2014-585; *A 20 años de una reforma innecesaria: el Referéndum Constitucional*, por ALBERTO J. EGÜES, EDCO, 2014-652; *Veinte años después de la reforma constitucional de 1994. Su balance*, por NÉSTOR P. SAGÜÉS, ED, 259-81; *La necesidad del federalismo*, por JULIO CONTE-GRAND, ED, 264-699; *El federalismo, la justicia y el bien común*, por JUAN C. CASSAGNE, EDA, 2015-671; *Hace 150 años, se sancionaba la reforma constitucional de 1866. Mitre, su conducta y su entorno*, por JUAN MANUEL PEIRE, EDCO, 2016-509; *Federalismo y declaraciones de derechos. Quinta Parte: Derecho constitucional provincial argentino. 1916-1949*, por EUGENIO LUIS PALAZZO, EDCO, 2015-613; *Federalismo y declaraciones de derechos. Sexta Parte: Derecho constitucional provincial argentino. 1949-1955*, por EUGENIO LUIS PALAZZO, EDCO, 2016-330; *Federalismo y declaraciones de derechos. Séptima Parte: Derecho constitucional provincial argentino 1955-1983*, por EUGENIO LUIS PALAZZO, EDCO, 2016-594; *Federalismo y declaraciones de derechos. Octava Parte: Derecho constitucional provincial argentino. 1983-1994*, por EUGENIO LUIS PALAZZO, EDCO, 2017-310; *A 150 años de la reforma constitucional de 1866 –y de la Guerra de la Triple Alianza–*, por JUAN JOSÉ HERRERO DUCLOUX, EDCO, 2016-509; *La Reforma Constitucional de 1898 y la Argentina de aquel tiempo*, por JUAN JOSÉ HERRERO DUCLOUX, El Derecho - Constitucional, Octubre 2022 - Número 10. Todos los artículos citados pueden consultarse en www.elderechodigital.com.ar.

ción, que no se circunscribe a las personas físicas, sino que se extiende a toda clase de asociaciones. Las formas de participación son múltiples, por lo tanto, se torna difícil hacer una sistematización. La reforma constitucional de 1994 recreó este derecho. En efecto:

- Garantiza el pleno ejercicio de los derechos políticos, con arreglo al principio de soberanía popular (art. 37).
- Constitucionaliza los partidos políticos (art. 38).
- Receta en forma expresa la iniciativa popular (art. 39) y la consulta popular (art. 40).
- Prevé la participación de asociaciones de consumidores y de usuarios, así como también de las provincias autorizadas en los organismos de control (art. 42).
- Consigna como atribución del Congreso de la Nación asegurar la participación de los pueblos aborígenes en la gestión referida a sus recursos naturales y a los demás intereses que los afecten (art. 75 inc. 17).
- Establece que debe asegurarse, en las leyes de organización y de base de la educación, la participación de la familia y de la sociedad (art. 75 inc. 19).

e. Fortalecimiento de las garantías constitucionales. En materia de institutos garantistas, el aporte de la reforma de 1994 ha sido significativo. La ley 24.309 de declaración de necesidad de reforma, en el art. 3º, habilitó para su debate y resolución en la Convención Constituyente la consagración expresa del hábeas corpus y del amparo. Atento que omitió incluir a la acción de hábeas data, la Convención tenía dos opciones: no tratar el tema (porque no podía hacerlo con relación a temas que no fueron incluidos dentro del temario habilitado por la ley 24.309 para su debate y consideración) o ingresar a la acción de hábeas data como un supuesto de amparo en el art. 43 de la CN, opción por la que se decidió.

f. Reformas significativas de la parte orgánica. Sin pretender hacer una enumeración de todas las reformas que la Convención de 1994 introdujo en la parte orgánica del texto constitucional, corresponde individualizar algunos de esos contenidos. Este tema se encuentra ampliado por el Dr. Pablo Luis Manili en el libro de su autoría, *Manual de Derecho Constitucional. Cuadros Sinópticos*, Astrea, 2019, págs. 133/136.

- Se excluyó a los magistrados de instancias inferiores del proceso de juicio político (art. 53), rigiendo para ellos la normativa de los artículos 114 y 115 de la CN.

- Se aumentó el número de senadores. El senado queda compuesto por tres senadores por cada provincia y tres por la Ciudad de Buenos Aires, correspondiendo dos bancas al partido político que tenga mayor número de votos y el restante al partido político que le sigue en orden de votos (art. 54).

- Se redujo el período de mandato de los senadores de nueve a seis años (art. 56).

- Se amplió en tres meses el período de sesiones ordinarias del 1º de marzo al 30 de noviembre (art. 63).

- Se prohibió la delegación legislativa en el Poder Ejecutivo, con algunas excepciones (art. 76).

- Se modificó el procedimiento de formación y sanción de las leyes (art. 77).

- Se modificó la forma y el tiempo de la elección del Presidente y del Vicepresidente de la Nación (arts. 94, 95,

96, 97 y 98). Se pasó a elección directa, se redujo el mandato de seis a cuatro años, posibilitando la reelección sin necesidad de dejar transcurrir un período.

- Creación del cargo de Jefe de Gabinete (arts. 100 y 101).

- Creación del Consejo de la Magistratura (art. 114).

- Creación de la Auditoría General de la Nación (art. 85) y del Defensor del Pueblo de la Nación (art. 86), que son órganos de control externo de la Administración Pública.

- Se reguló el Ministerio Público (art. 120) como un órgano extrapoder.

- Se otorgó autonomía a la Ciudad de Buenos Aires (art. 129).

II. Después de la reforma, cabe preguntarse si ha cambiado la tipología que la Constitución histórica (1853/1860) presentaba (tipología racional normativa con contenidos histórico tradicionales). Comparto la opinión que ha expuesto el Prof. Dr. Germán Bidart Campos (en *Manual de la Constitución reformada*, Tº I, págs. 295 y 303, Editorial Ediar, Buenos Aires, 1996): “La reforma de 1994, con haber impreso a la Constitución de 1853/1860 una fisonomía en muchos aspectos distinta a la del texto originario (es más extensa, más abierta en sus normas, más detallista en algunas), no nos hace hablar de una ‘nueva constitución’ porque entendemos que ha mantenido –aunque ampliado– el eje vertebral primitivo de principios, valores, derechos y pautas, sin alterar el contenido esencial originario, no obstante las numerosas enmiendas que introdujo”. “Lo primero que hemos de reiterar es que no estamos ante una constitución nueva sino ante una constitución reformada”. “En el texto hallamos: a.- Normas anteriores que permanecen intactas. b.- Normas que fueron modificadas. c.- Normas nuevas. d.- Desaparición normológica de normas que fueron suprimidas”.

“Este único complejo normativo no suprimió, ni alteró, ni cambió el techo ideológico originario. Las añadiduras y actualización que innegablemente ha recibido se integran al históricamente primitivo, acentuándole los rasgos del constitucionalismo social y conservando su eje de principios y valores. Si acaso se supone que estos agregados componen un nuevo techo ideológico, hay que afirmar que al no haber dos constituciones sino una sola –la reformada– la nueva vertiente se unifica en un único techo ideológico con el heredado en 1853/1860”.

VOCES: CONSTITUCIÓN NACIONAL - DERECHO POLÍTICO - PODER LEGISLATIVO - PROVINCIAS - DERECHO COMPARADO - PARTIDOS POLÍTICOS - ELECCIONES - FILOSOFÍA DEL DERECHO - PODER EJECUTIVO - TRATADOS Y CONVENIOS - CONSTITUCIONES PROVINCIALES - DERECHOS Y GARANTÍAS CONSTITUCIONALES - DEMOCRACIA - ESTADO - ADUANA - DIVISIÓN DE PODERES - COMERCIO E INDUSTRIA - IMPUESTOS - MONEDA - ECONOMÍA - PODER JUDICIAL - CORTE SUPREMA DE LA NACIÓN - CONSEJO DE LA MAGISTRATURA - MINISTERIO PÚBLICO - DERECHO AMBIENTAL - LEY - CONGRESO NACIONAL