

# Síntesis del contenido de la reforma

por EDUARDO MENEM

**Sumario:** I. INTRODUCCIÓN. – II. EL CONTENIDO DE LA REFORMA DE 1994. A) SISTEMA REPRESENTATIVO. B) SISTEMA REPUBLICANO. C) SISTEMA FEDERAL. – III. DIMENSIÓN AXIOLÓGICA. A) LOS NUEVOS DERECHOS, GARANTÍAS Y VALORES. B) OTROS DERECHOS Y VALORES. – IV. IMPORTANCIA DE LOS CONTENIDOS AXIOLÓGICOS. – V. APORTE A LA CULTURA DE LA PAZ. – VI. INCUMPLIMIENTO DE LA REFORMA. – VII. RATIFICACIÓN DE LOS DERECHOS DE SOBERANÍA ARGENTINOS SOBRE LAS ISLAS MALVINAS, GEORGIAS DEL SUR Y SANDWICH DEL SUR.

## I. Introducción

Para poner en valor la reforma constitucional de 1994 debemos tener en cuenta que nuestra historia constitucional fue muy traumática y complicada, porque registramos dos Constituciones sancionadas en 1819 y 1826 que no entraron en vigencia por su marcado carácter unitario, y la Constitución de 1853 y su reforma de 1860 fueron precedidas por las batallas de Caseros y Cepeda, respectivamente.

Las reformas de 1866 y 1890 no fueron importantes, ya que la primera de ellas tuvo por única finalidad la de modificar la norma por la cual las provincias coparticipaban del monto de los derechos de importación y exportación, los que pasaron en su totalidad a la Nación porque Argentina estaba en guerra con Paraguay, y la de 1890 tuvo como objetivo ajustar la cantidad de diputados de cada provincia según la cantidad de habitantes.

A su vez, las dos últimas reformas, la de 1949 fue anulada por un bando militar y la de 1957 convocada por el mismo gobierno militar que anuló la de 1949, ejerciendo de un modo ilegítimo y espurio el poder constituyente y proscribiendo al peronismo. En ambas hubo retiros masivos de convencionales. Sin olvidar, por cierto, las reformas

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, EDCO, 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 LUIS 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](http://www.elderechodigital.com.ar).

efectuadas por gobiernos militares, una de las cuales, la de 1972, se aplicó para la formación del gobierno en 1973.

## II. El contenido de la reforma de 1994

Con la reforma se modificaron 24 normas, se sancionaron 20 normas nuevas y 17 disposiciones transitorias.

El abordaje del contenido de la reforma de 1994 puede ser tratado de distintas formas. Yo lo haré analizando el efecto que las reformas tuvieron en nuestra forma de gobierno representativa, republicana y federal.

### 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 las deliberaciones y decisiones políticas, lo que era una de las ideas fuerza que impulsaron la reforma*.

Esta 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 el ámbito estatal, tales como:

b.1) La iniciativa popular, por la cual se otorga a los ciudadanos el derecho de presentar proyectos de ley en la Cámara de Diputados, a los cuales el Congreso debe darles expreso tratamiento dentro del término de 12 meses. No pueden ser objeto de iniciativa popular los proyectos referidos a reforma constitucional, los tratados internacionales, tributarios, presupuesto y materia penal (artículo 39).

b.2) La consulta popular *vinculante*, 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 (artículo 40).

b.3) La consulta popular *no vinculante*, 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. En este caso el voto no es obligatorio (artículo 40).

c) La participación necesaria de las asociaciones de consumidores y usuarios en los organismos de control de las relaciones de consumo (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 les ha concedido jerarquía constitucional a algunos de los organismos de control existentes en el ámbito “infraconstitucional”, pudiéndose citar al respecto:

##### a.1) Auditoría General de la Nación

Es un organismo colegiado, creado en 1992 (ley 24.156), 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 se dispuso que *el presidente del organismo sea designado a propuesta del partido político de oposi-*

ción con mayor cantidad de legisladores en el Congreso (artículo 85).

#### a.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 nacionales 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

Como expusieramos en nuestro libro *La Constitución Reformada* (en coautoría con el Dr. Roberto Dromi), *en la Constitución de 1853-1860, "la fórmula de división de los Poderes puso su acento en un Ejecutivo fuerte, en el afianzamiento de la justicia, en el reparto federal y en la eficacia parlamentaria", pero a lo largo de los años fue produciéndose un desequilibrio institucional como consecuencia de la concentración de poder en la Nación y del sobredimensionamiento del Poder Ejecutivo, en detrimento de los otros dos Poderes del Estado federal, de las provincias y de los municipios*.

La reforma de 1994 estableció una nueva fórmula de separación y equilibrio de Poderes, mediante las disposiciones que se explican 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), mientras que anteriormente era del 1° de mayo al 30 de septiembre. Es decir que *se incrementa en 4 meses el funcionamiento del Congreso para cumplir con sus importantes funciones*.

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 aprobada 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 federal 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 esta forma queda 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* (artículo 101). Debe destacarse que, desde la creación de esta figura, *el Congreso no ejerció nunca estas facultades*, pese al reiterado incumplimiento de algunos Jefes de Gabinete de concurrir mensualmente en forma alternativa a cada una de las Cámaras, para informar sobre la marcha del gobierno.

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 al referirnos al Sistema republicano.

#### 2. Atenuación del presidencialismo

*El Poder Ejecutivo fue diseñado como un poder fuerte, según la concepción de Alberdi influenciado por la Constitución chilena*. Pero con el transcurso de los años ese poder se fue incrementando en desmedro del Poder Legislativo y del Poder Judicial, razón por la cual *la atenuación del presidencialismo fue una de las ideas-fuerza que inspiraron la reforma de 1994*.

Así, se incorporaron algunas normas tendientes a obtener 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*, entre ellas: ejercer la administración general del país; efectuar los nombramientos de los empleados de la administración, excepto los que correspondan al Presidente; coordinar, preparar y convocar a las reuniones del Gabinete de Ministros, presidiéndolas en caso de ausencia del Presidente; hacer recaudar las rentas de la Nación y ejecutar la Ley de Presupuesto Nacional; refrendar los decretos reglamentarios de las leyes, los decretos que dispongan la prórroga de las sesiones ordinarias del Congreso o la convocatoria a sesiones extraordinarias y los mensajes del Presidente que promuevan la iniciativa legislativa, etc. (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, según lo establecía el artículo 86 inciso 3° de la Constitución 1853-1860, que fue eliminado por la reforma, sancionando en cambio el artículo 129, 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 su tratamiento* (artículo 99 inciso 20).

2.5. *La limitación de la facultad de dictar disposiciones de carácter legislativo, es decir, los denominados 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 y refrendarlos conjuntamente con el Jefe de Gabinete de Ministros. Este funcionario deberá elevar, dentro de los diez días, los decretos a la Comisión Bicameral Permanente, la que en el mismo plazo someterá su dictamen al plenario de cada Cámara, para su aprobación o rechazo, en los términos de la ley reglamentaria.

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).

2.7. Constituye otra limitación al poder presidencial para la designación de los magistrados de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, la exigencia de que el acuerdo que debe prestar el Senado a tales fines se realice en audiencia pública convocada al efecto y con el voto de 2/3 de los miembros presentes (artículo 99 inciso 4°, primer párrafo). Asimismo, el nombramiento de los jueces federales de los tribunales inferiores debe hacerlo en base a una propuesta vinculante en terna del Consejo de la Magistratura, con acuerdo del Senado en sesión pública (artículo 99, inciso 4°, segundo párrafo).

### 3. Independencia del Poder Judicial

Para lograr el equilibrio de los Poderes del Estado era necesario también garantizar la independencia del Poder Judicial, a los fines de evitar las influencias políticas de los otros dos Poderes, sobre todo en los procesos de designación y remoción de los magistrados.

En ese sentido nos remitimos a lo explicado anteriormente, referido a uno de los aspectos de la atenuación del presidencialismo, en cuanto exige ciertas condiciones para el nombramiento de los magistrados de la Corte Suprema de Justicia de la Nación y de los jueces federales de tribunales inferiores, asegurando una mayor transparencia en esas designaciones y contribuyendo también a la independencia del Poder Judicial.

Asimismo, para garantizar la justicia e imparcialidad en la selección y en la remoción de los magistrados federales de tribunales inferiores, se crearon el Consejo de la Magistratura (artículo 114) y el Jurado de Enjuiciamiento (artículo 115).

El Consejo de la Magistratura tiene a su cargo la selección de los magistrados y la administración del Poder Judicial. Se integra periódicamente de modo tal que procure el equilibrio entre la representación de los órganos políticos resultantes de la elección popular, de los jueces de todas las instancias, abogados de la matrícula federal y personas del ámbito académico y científico. Entre sus atribuciones se encuentran la de seleccionar mediante concursos públicos a los postulantes a las magistraturas inferiores, emitir propuestas en ternas vinculantes para el nombramiento de los magistrados de tribunales inferiores, administrar los recursos y ejecutar el presupuesto que la ley asigne a la administración de justicia y decidir la apertura del procedimiento de remoción de magistrados, en su caso, ordenar la suspensión y formular la acusación correspondiente.

El Jurado de Enjuiciamiento, integrado por legisladores, magistrados y abogados de la matrícula federal, tiene la atribución de remover a los jueces de tribunales inferiores de la Nación, por las causales del artículo 53 de la Constitución. Su fallo, que será irrecurrible, no tendrá más efecto que destituir al acusado. Pero la parte condenada quedará sujeta a acusación, juicio y castigo conforme a las leyes ante tribunales ordinarios.

Las leyes reglamentarias 24.937 y 24.939, sancionadas el 10/12/97 y 18/12/97, fijaron en 20 el número de integrantes del Consejo de la Magistratura y en 9 los del Jurado de Enjuiciamiento, respetando en el primero de ellos la exigencia constitucional del equilibrio entre la representación de los distintos estamentos. Pero la ley 26.080, sancionada el 22/2/2006, redujo de 20 a 13 el número de integrantes del Consejo y de 9 a 7 los del Jurado, con el evidente propósito de dar preeminencia a los representantes del sector político y rompiendo el equilibrio antes mencionado, por lo que resulta notoriamente inconstitucional.

Por otra parte, también fortalece la independencia del Poder Judicial la incorporación constitucional del Ministerio Público, integrado por un Procurador General de la Nación y un Defensor General de la Nación, como órgano independiente con autonomía funcional y autarquía financiera, que tiene como función promover la actuación de la justicia en defensa de la legalidad, de los intereses generales de la comunidad, en coordinación con las demás autoridades de la República (artículo 120).

#### C) 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 será 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 de 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).

### III. Dimensión axiológica

La ley 24.309 estableció la prohibición de que la 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°), determinando que serían nulas, de nulidad absoluta, todas las modificaciones, derogaciones y agregados que se realicen apartándose de la competencia establecida 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 solo quedaron despejadas esas dudas y temores, sino que además de respetar los límites fijados por la ley, se sancionaron normas que ampliaran 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 consuetudinarios 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.

#### A) 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 inconstitucionalidad 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 1º de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789 afirmó: “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.

#### B) 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 2º, 3º párrafo)

Estos valores están mencionados como criterios objetivos 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 disfruten de similares condiciones de vida y posibilidades de desarrollo personal y familiar.

b) *Igualdad real de oportunidades* (artículo 37) e *igualdad real de oportunidades y 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, 1º 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 3º)

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.

#### IV. Importancia de los contenidos axiológicos

Los contenidos axiológicos son importantes, no solo por su valor en sí mismos, 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*.

#### V. Aporte 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: “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 es oportuno recordar la célebre definición de Mahatma Gandhi: “No hay caminos para la paz, la paz es el camino”.

#### 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, entre la Nación, las provincias y la Ciudad de Buenos Aires*, conforme a las pautas establecidas por el artículo 75 inciso 2º 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 hábeas 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 6º).

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.

h) 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 3º 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 y su promulgación y publicación para tener vigencia.

i) *Por último, y no menos importante entre las omisiones, hace 15 años que no se nombra al Defensor del Pueblo.*

## **VII. Ratificación de los derechos de soberanía argentinos sobre las Islas Malvinas, Georgias del Sur y Sandwich del Sur**

La disposición transitoria primera, incorporada a nuestro texto constitucional en la reforma de 1994, expresa:

“La Nación Argentina ratifica su legítima e imprescriptible soberanía sobre las Islas Malvinas, Georgias del Sur y Sandwich del Sur y los espacios marítimos e insulares correspondientes, por ser parte integrante del territorio nacional.

La recuperación de dichos territorios y el ejercicio pleno de la soberanía, respetando el modo de vida de sus habitantes, y conforme a los principios del derecho internacional, constituyen un objetivo permanente e irrenunciable del pueblo argentino”.

Esta cláusula se originó en un proyecto de texto constitucional de mi autoría, con algunas modificaciones efectuadas por la Comisión de Redacción, con las cuales estuve de acuerdo al ser consultado sobre las mismas.

La norma referida fue incorporada entre las Disposiciones Transitorias, por cuanto tuvimos y tenemos la convicción de que el territorio usurpado por Gran Bretaña en 1831, por un acto de fuerza, volverá a estar bajo la soberanía argentina, por cuanto nos asisten fundados derechos, que no puede invocar la potencia usurpadora.

Al ser tratado este proyecto por el plenario, el convencional doctor Raúl Alfonsín propuso que, como autor de la iniciativa, sea yo el único miembro informante, al tiempo que presentó una moción de apartamiento del Reglamento, para que pudiera hacerlo desde el estrado presidencial para sortear la norma reglamentaria que impide al Presidente de la Convención opinar sobre el tema en debate, lo cual fue aprobado por la asamblea.

En el informe destacué todos los antecedentes históricos, geográficos y jurídicos que avalan la posición argentina, descartando totalmente los argumentos británicos, entre ellos, el de ser descubridores de las islas, o el derecho de autodeterminación de los isleños, el cual no puede invocarse por cuanto está prohibido por normas de las Naciones Unidas, cuando significa la mutilación o el desmembramiento del territorio de la Nación, que fuera víctima de la usurpación.

Desde otro punto de vista, la disposición comentada establece una verdadera política de Estado para la recu-

peración de la soberanía plena sobre las islas en cuestión, consistente en: a) la ratificación constitucional del legítimo e imprescriptible derecho de soberanía de la Nación Argentina sobre el archipiélago y su espacios marítimos e insulares, *por ser parte integrante del territorio nacional* (el resaltado me pertenece para eliminar cualquier deuda de que los espacios aludidos “integran el territorio nacional”, vedando totalmente la pretensión británica de la autodeterminación de los isleños); b) excluir el uso de la fuerza para la recuperación del ejercicio de la soberanía argentina, toda vez que, como se dice en el texto, tiene que hacerse de acuerdo a los principios del derecho internacional que rechazan ese tipo de acciones; c) otro requisito fundamental al que se refiere la norma es “*el respeto al modo de vida*” de los habitantes de las islas. Queda claro que esa frase no significa concederles derecho alguno sobre el territorio, sino que, una vez recuperada la soberanía argentina, los isleños podrán seguir con sus costumbres y ejercer sus actividades lícitas, como lo hacen “los hombres de buena voluntad que quieran habitar en el suelo argentino”, como lo consagra el preámbulo de nuestra Constitución Nacional. Formulo esta aclaración porque algunos intelectuales argentinos, tal vez sin medir debidamente el significado y alcance de sus palabras, suelen hablar del “derecho” de los isleños cuando en realidad se trata de proteger “sus intereses”, que es equivalente a su modo de vida. *(Un ejemplo de no respetar el modo de vida de los isleños lo realizaron las autoridades militares que participaron en la toma de posesión temporal de las islas, cuando obligaron a sus habitantes a cambiar el sentido de circulación de las calles y rutas, para dejar de lado el sistema inglés de circular por la izquierda).*

*Al momento de la votación, la disposición fue aprobada por aclamación, constituyendo uno de los actos más emocionantes de la Convención, porque había algunos convencionales que habían luchado en Malvinas y empezaron a ponerse de pie antes de terminar mi discurso, siendo acompañados por el resto de los convencionales con nutridos y prolongados aplausos.*

**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**