

Introducción

por CARMEN FONTÁN(*)

El Suplemento de Derecho Constitucional de Editorial El Derecho se complace en presentar este número especial conmemorando tres décadas de la Reforma Constitucional de 1994.

Una reforma que estuvo precedida de acuerdos políticos en busca de coincidencias básicas. Así, los líderes de los partidos políticos mayoritarios, el presidente de la Nación y presidente del Justicialismo, Dr. Carlos Menem, y por el radicalismo el ex presidente de la Nación, Dr. Raúl Alfonsín, firman el 14 de noviembre de 1993 el llamado “Pacto de Olivos” y un mes más tarde el “Pacto de la Casa Rosada”. El primero es un acuerdo político programático que explica el porqué y para qué de la reforma; coincidiendo en un proyecto de reforma sin introducir modificación alguna a la primera parte del estatuto de los derechos de la Constitución, la atenuación del poder presidencial, el fortalecimiento de la independencia del Poder Judicial y del Federalismo. El “Pacto de la Rosada” precisa las materias a reformar y los procedimientos a seguir formando un núcleo de coincidencias básicas y los mecanismos jurídico-políticos para garantizar la concreción de los acuerdos en la futura enmienda constitucional.

La ley 24.309, sancionada poco después, instrumentó ese llamado, diferenciando dos posibles ámbitos de reformas: la primera, denominada “Núcleo de coincidencias básicas”, reproduciendo los aspectos esenciales del “Pacto de Olivos”, obligando a la Convención Constituyente a aprobar o desechar en bloque las reformas. El segundo, en cambio, era un debate sin ataduras, como era la costumbre constitucional en las convenciones argentinas. La ley fue cuestionada judicialmente sin éxito, tanto en su aspecto procedimental, como por la “cláusula cerrojo”.

Los convencionales fueron electos el 10 de abril de 1994, iniciando sus sesiones el 25 de mayo, finalizando su labor el día 22 de agosto de ese año. El nuevo texto fue jurado en el Palacio San José el día 24 de agosto de 1994. La Convención de Santa Fe y Paraná tuvo 305 convencionales –la suma del número de los miembros del Congreso: 257 diputados y 48 senadores–, que representaron a 19 bloques políticos, y casi sobre el final de la tarea reformista llegaron a 20 por el reconocimiento del Bloque unipersonal del Profesor Iván Cullen. Fue la Convención más numerosa de nuestra historia constitucional. Culminó su tarea en 90 días, en un marco de verdadero pluralismo democrático. El producto jurídico de la reforma comprendió la sanción de 61 normas constitucionales: 20 nuevas, 24 reformadas y 17 disposiciones transitorias. La mayor reforma constitucional desde el dictado de la carta fundacional de los argentinos.

Treinta años es un período más que suficiente para analizar desapasionadamente el fruto de la reforma. ¿Es realmente una constitución evanescente o reforma espasmódica, como la calificó Jorge Vanossi en 1994⁽¹⁾; ¿logró atenuarse el régimen presidencial?; ¿se fortaleció el federalismo?; ¿se aseguró la independencia del Poder Judicial?; ¿salió fortalecido el rol de control del Congreso de la Nación?; ¿funcionó más eficazmente el sistema de frenos y contrapesos de la Constitución?; ¿se acentuó el desequilibrio entre el Estatuto de los Derechos y el Estatuto del Poder?

Esos y muchos otros interrogantes serán abordados en los distintos trabajos que integran el suplemento. Luces y sombras de la reforma en la pluma de los protagonistas, los intérpretes auténticos de la reforma: los convencionales constituyentes de 1994. El Presidente de la Convención Constituyente, Dr. Eduardo Menem, analiza el efecto que las reformas tuvieron en nuestra forma de gobierno representativa, republicana y federal. El Presidente de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, Dr. Horacio Rosatti, examina la ciudadanía electoral y la elección presidencial, con tres reflexiones sobre la elección de Presidente y Vice a la luz de la reforma. A su turno,

el Convencional Constituyente (MC) Dr. Rodolfo Barra escruta la evolución de los Decretos de Necesidad y Urgencia antes y después de la reforma. Nos insta a repensar este instituto para que cumpla con la finalidad que tuvo el constituyente cuando los incorporó y que no fue otra que establecer un instrumento jurídico eficaz para resolver problemas de suma urgencia dentro del marco de respeto a la Constitución.

El Convencional Constituyente (MC) Antonio María Hernández reactualiza su análisis de la reforma, dividiendo el proceso constituyente en tres etapas: el preconstituyente, el constituyente y el posconstituyente. Este último, caracterizado por el incumplimiento de la reforma acorde a nuestra débil cultura constitucional y de legalidad. El Convencional Constituyente (MC) Juan Carlos Hitters nos ilustra sobre el impacto de la reforma y los Tratados sobre Derechos Humanos y los cambios que se produjeron en el sistema de fuentes del orden público argentino. Concluyendo que podemos hablar de “Tratados constitucionalizados” y de la “Constitución internacionalizada”. El Convencional Constituyente (MC) Hugo Prieto pone el acento en la autonomía municipal, como garantía institucional, en orden económico y financiero, concluyendo que nuestro sistema federal fiscal resultó poco funcional para satisfacer la consecución de los fines del estado y que al municipio le toca la peor parte. Finalmente, el Convencional Constituyente (MC) Eduardo Barcesat enfoca el problema de la validez del derecho como punto de partida para analizar el art. 36 de la norma de base federal. Sostiene que con esa incorporación se quebró el paradigma consistente en atribuirle a la eficacia del empleo del aparato de la fuerza estatal la capacidad para otorgarle legitimidad a los golpes de estado militares. Con originalidad aborda el interrogante de si el art. 36 CN es también aplicable cuando un poder del Gobierno Federal con legitimidad de origen desborda el marco de sus incumbencias para apropiarse –usurpar– de las potestades de los otros poderes que conforman el mismo gobierno federal.

La segunda parte del suplemento, donde participan prestigiosos autores, aborda con espíritu crítico las reformas introducidas tanto en la parte dogmática como en la orgánica, y en lo referido al Federalismo y al derecho público provincial. Un tema que desveló a los autores es la emergencia y los instrumentos normativos utilizados para establecer limitaciones más intensas al ejercicio de los derechos.

Werner Kägy⁽²⁾ sostiene que el “desmontaje” de la Constitución es un fenómeno vinculado a la decadencia o desplazamiento de lo normativo constitucional, entendido como el proceso de debilitamiento de la fuerza normativa de la norma de base. Importan casos de desviaciones o aberraciones normativas, ya que la regla constitucional no queda formalmente afectada, aunque sí su eficacia. A su entender, la decadencia de lo normativo-constitucional es una consecuencia general de la declinación de lo normativo en la existencia humana en comunidad. Y uno de los ejemplos dados por este autor es justamente la doctrina judicial en materia de control de la emergencia. En este suplemento se analiza en profundidad la sempiterna emergencia de los DNU y los decretos delegados, el presidencialismo argentino, la Argentina federal en tiempos de regulación y desregulación de la economía en la emergencia, entre otros.

También los autores aportan visiones distintas de la Constitución: la visible y la invisible. Los cambios en la tipología de la Constitución después de la reforma. Un agudo análisis sobre el secreto de las fuentes de información y la protección de la libertad de expresión.

Hace treinta años, un 22 de agosto de 1994 en horas de la tarde, en el Paraninfo de la Universidad Nacional del Litoral, fui a retirar las copias de la reforma recién sancionada. Las hojas estaban calientes, de tantas fotocopias que se habían hecho. Era la constitución viviente. Hoy es una

(*) Profesora Titular de Derecho Constitucional de la Facultad de Derecho de la UNT.

(1) Jorge R. Vanossi, “La constitución evanescente (Una reforma espasmódica)”, *La Ley*, 1994-E, 1246.

(2) Kägy, Werner, “La constitución como ordenamiento jurídico fundamental del Estado. Investigaciones sobre las tendencias desarrolladas en el moderno derecho constitucional”, Madrid, Dykinson, 2005.

joven adulta y quedan muchas promesas constitucionales incumplidas. El Convencional Constituyente (MC) Dr. Horacio Rosatti expresó: “El gran legado de la reforma de 1994 es el de la búsqueda –y el logro– del consenso”, y definió aquel hito como “el último acto de la política grande” en nuestro país. “Antes y después del 94 hubo grieta; sin embargo, durante tres meses pudimos poner entre paréntesis las diferencias –que las había, y muchas–, el conflicto, la discordia y la disidencia, y legar a la posteridad un documento que ya lleva 30 años de vigencia ininterrumpida y que, creo, va a perdurar por muchísimos más”.

Hace tiempo Bidart Campos se preguntaba cuál era el rostro de la reforma de 1994. Y contestaba: “Un texto extenso, en oposición a la parquedad sobria de la constitución histórica. Normas a veces ambiguas, y otras muy abiertas. Un consenso de base presta legitimidad. Es la hora de que el rostro que por ahora sólo atisbamos a través de la letra escrita de la constitución cobre corporeidad efectiva y real”⁽³⁾. Según los distintos análisis de este suplemento, hay una parte de ese rostro que todavía debemos descubrir.

(3) Germán J. Bidart Campos, “La constitución que dura”, Ediar, Bs. As., 2004, p. 35.

Agradezco a la Directora de este Suplemento, Dra. María Gabriela Ábalos, por la confianza depositada en mi persona para coordinar las tareas de recopilación de los aportes doctrinarios y a la invaluable tarea de la Dra. Sofía Calderone y Marco Rufino. Sin ellos no habríamos llegado a buen puerto. Y a los Convencionales Constituyentes (MC) y colaboradores de este tomo por la calidad y seriedad con que afrontaron el desafío de analizar las tres décadas recorridas por la reforma constitucional de 1994.

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 - ADMINISTRACIÓN PÚBLICA - HISTORIA DEL DERECHO - DERECHO MUNICIPAL