

CAPÍTULO CUARTO

EL PROCESO DE REFORMA CONSTITUCIONAL EN ARGENTINA

- I. Alfonsín y el *Consejo para la Consolidación de la Democracia* 111
- II. Los pactos entre Menem y Alfonsín 117
- III. La Ley de Declaratoria de la Necesidad de la Reforma Constitucional (o Ley 24,309) 124

CAPÍTULO CUARTO EL PROCESO DE REFORMA CONSTITUCIONAL EN ARGENTINA

En el presente capítulo nos hemos propuesto hacer una reseña de la forma en que se dio el proceso de reforma constitucional en Argentina, que desembocó en las modificaciones de 1994 a la Constitución nacional de ese país. En primer lugar, estudiaremos el proceso de debate abierto por la convocatoria del presidente Alfonsín, dentro del cual el llamado *Consejo para la Consolidación de la Democracia* jugó un papel fundamental. Posteriormente analizaremos los pactos entre Alfonsín y Menem, a partir de los cuales surgieron los conceptos y principios más importantes de la reforma constitucional. Finalmente, nos referiremos al instrumento legal que dio cauce y sentido a la reforma, es decir, a la Ley de Declaratoria de Necesidad de la Reforma Constitucional, también conocida como Ley 24,309.

I. ALFONSÍN Y EL *CONSEJO PARA LA CONSOLIDACIÓN DE LA DEMOCRACIA*

Mediante el decreto 2,446 del 24 de diciembre de 1985, el presidente Raúl Alfonsín ordenó la creación de un cuerpo colegiado al que se integrarían distinguidas personalidades políticas e intelectuales de Argentina, cuyas funciones serían asesorar al primer mandatario en materias diversas, y diseñar proyectos tendientes a consolidar el régimen republicano y democrático recientemente inaugurado, después de largos años de dictadura militar. A dicho cuerpo, formado por veinte miembros (coordinados por

el ilustre jurista Carlos S. Nino), se le denominó *Consejo para la Consolidación de la Democracia*.

La intención inicial era que el *Consejo* realizara sus tareas en un ámbito de materias bastante amplio. Por este motivo, se organizó en diez comisiones, cada una de las cuales atendería uno de los rubros que en aquel momento se consideraba importante reformar.¹³⁰ Sin embargo, este organismo terminó por abocarse casi por completo a la tarea de proponer una reforma constitucional que diera nuevo cimiento al régimen democrático argentino.

En efecto, el 13 de marzo de 1986, el presidente Alfonsín pidió al *Consejo* reunir antecedentes y opiniones sobre la posibilidad de reformar la Constitución, particularmente en lo relativo a su parte orgánica “para hacer más ágil y eficaz el funcionamiento de los diversos poderes del Estado y para profundizar la participación democrática, la descentralización institucional, el control de la gestión de las autoridades y el mejoramiento de la Administración Pública”.¹³¹ Asimismo, a su petición el presidente hizo dos aclaraciones: primero, que las opiniones del *Consejo* servirían para orientar el juicio del titular del Poder Ejecutivo para considerar la posibilidad de promover una iniciativa que fuera analizada en el “ámbito decisorio máximo”, o sea, el Congreso nacional; y segundo, que de ninguna manera la iniciativa de reforma que en su caso se elevara al Congreso incluiría modificación alguna a la extensión y condiciones del mandato presidencial del propio Alfonsín.

De esta manera, y ante la mencionada solicitud presidencial, el *Consejo* organizó cinco subcomisiones, coordinadas por miem-

130 Se integraron las siguientes comisiones: Comisión de Articulación de las Relaciones y Poderes Políticos del Estado y las Organizaciones Sociales, Comisión de Centros de Altos Estudios, Comisión de Ciencia y Tecnología, Comisión de Descentralización, Federalismo y Desburocratización, Comisión de Economía y Producción, Comisión de Fuerzas Armadas, Comisión de Medios de Comunicación Social, Comisión de Poder Judicial, Comisión de Política Exterior y Comisión de Reordenamiento Demográfico e Integración Territorial. Vid. Consejo para la Consolidación de la Democracia, *Dictamen preliminar del Consejo para la Consolidación de la Democracia*, Argentina, EUDEBA, 1986, pp. 7 y 8.

131 Carta del presidente, *ibidem*, pp. 13 y 14.

bro del mismo, a las cuales se integraron grupos de asesores con diversos orígenes profesionales y bajo un criterio de pluralismo político.¹³² La metodología empleada en sus trabajos consistió en tres procedimientos para recoger antecedentes, opiniones y estudios técnicos:

a) Se organizaron consultas dirigidas a gran variedad de personalidades e instituciones, personalmente o por escrito. Se pidieron opiniones por escrito a ochenta y dos destinatarios, incluyendo destacados constitucionalistas, sociólogos, filósofos, politólogos, historiadores de diversas tendencias ideológicas y distintas adscripciones institucionales.

b) Se realizaron visitas a diversos centros urbanos del vasto territorio argentino para recoger directamente la opinión de los medios políticos, sociales y académicos locales. En cada uno de estos lugares, se conversó con autoridades ejecutivas, legislativas y judiciales locales, con autoridades municipales; con diputados y senadores nacionales, con representantes de los partidos políticos, con medios periodísticos, y dirigentes de asociaciones laborales, empresariales, profesionales, académicas y estudiantiles.

c) Se organizó el trabajo de las cinco subcomisiones que, como ya indicamos, estuvieron formadas por especialistas que dictaminaron sobre los aspectos de la posible reforma constitucional. Dichas subcomisiones elaboraron sus respectivos dictámenes, que fueron la base (no vinculante) para que el *Consejo* elaborase el suyo propio, que a su vez fue el que se elevó a la consideración del presidente de la República.¹³³

Sin lugar a dudas, la actividad desarrollada por el *Consejo para la Consolidación de la Democracia* generó un debate interno sumamente intenso en Argentina. En el siguiente capítulo nos dedicaremos a analizar los principales argumentos vertidos en di-

132 Se crearon las siguientes “subcomisiones”, cada una encargada de un tema específico: Subcomisión 1: alcances de la reforma; Subcomisión 2: poderes del Estado y sus relaciones; Subcomisión 3: atribuciones de las provincias y federalismo; Subcomisión 4: descentralización, participación e institucionalización de los partidos políticos y las asociaciones intermedias, y Subcomisión 5: parte doctrinaria.

133 Consejo para la Consolidación de la Democracia, *op. cit.*, nota 130, pp. 19-22.

cho debate. Por ahora, baste decir que el resultado de todas estas consultas, visitas y trabajos en subcomisiones fueron dos dictámenes: el llamado “Dictamen preliminar”, rendido el 7 de octubre de 1986; y el “Segundo dictamen”, elaborado durante 1987, el cual precisó una serie de aspectos tratados por el dictamen anterior.

A pesar de la intensa discusión generada, y del impulso político inicial con que contó la invitación del presidente Alfonsín para debatir sobre las alternativas de reforma constitucional, el objetivo presidencial no fue alcanzado. Es decir, todo este proceso no desembocó en una reforma a la Constitución argentina debido, principalmente, a cuestiones relacionadas con la coyuntura política, que reseñaremos, porque, además, pueden ser vistas como evidencia que apoya uno de los argumentos desarrollados por algunos analistas para explicar una desventaja del sistema presidencial, a saber: el incentivo de los partidos políticos a no cooperar con el Poder Ejecutivo, y la tendencia a producir el aislamiento político progresivo del presidente de la República.

Para ilustrar lo anterior, partamos de un hecho conocido: el presidente Alfonsín no pudo realizar la reforma constitucional que se había propuesto promover. ¿Por qué? Una hipótesis relativamente sólida es aquella que nos dice que Alfonsín fue perdiendo progresivamente apoyos políticos en el Congreso, al alejarse tanto del Partido Justicialista (PJ o de origen peronista) como de su propio partido (la Unión Cívica Radical o UCR). En consecuencia —y según esta misma hipótesis—, al quedar aislado políticamente, al resultar erosionadas sus bases de apoyo político, Alfonsín no pudo sacar adelante uno de sus principales proyectos de gobierno, o sea, la reforma constitucional.

De Riz y Smulovitz¹³⁴ han desarrollado observaciones y argumentos consistentes, que parecen confirmar la hipótesis arriba mencionada. En primer lugar, observaron estas autoras que el

134 Riz, Liliana de, y Smulovitz, Catalina, “Instituciones y dinámica política, el presidencialismo argentino”, en Nohlen, Dieter, y Riz, Liliana de (coords.), *Reforma institucional y cambio político*, Buenos Aires, CEDES, Legasa, 1991, pp. 141 y ss.

éxito inicial del Plan Austral, el brillante triunfo electoral de la UCR en las elecciones intermedias de 1985 y la vinculación que se estableció entre estos dos acontecimientos y el prestigio del presidente dio a éste un amplio margen de maniobra para desarrollar un “liderazgo plebiscitado”. En su opinión: “la relación directa que estableció con el electorado alentó el bajo perfil de la conducción nacional del partido e hizo posible gobernar con prescindencia [*sic*] del apoyo de los partidos. La iniciativa política fue monopolizada por el presidente”.¹³⁵

Aun con esta “prescindencia” de los partidos, mientras las políticas económicas del presidente Alfonsín iban bien, parecía no haber demasiado problema. Sin embargo, el fracaso del Plan Austral después de una etapa inicial de aparente éxito en la estabilización de la economía argentina, y el consecuente malestar social, derivó en derrotas electorales significativas para la UCR,¹³⁶ lo cual a su vez generó reacciones de parte de los dos partidos principales:

a) En la UCR, afloraron las divisiones internas, y comenzó a generarse una corriente opuesta a la línea del presidente Alfonsín.

b) En el PJ, se solidificó la actitud de distanciarse lo más posible del programa económico del presidente de la República, como un recurso para definir su propia identidad en vista de futuras competencias electorales.

Como es de suponerse, el alejamiento entre el presidente y los partidos se reflejó en las relaciones con el Congreso. De nuevo citamos a De Riz y Smulovitz: “el inicio de lo que iba a ser el último año y medio de gobierno de Alfonsín estuvo signado por difíciles problemas económicos y políticos que erosionaron sus bases de credibilidad. Ninguna de las medidas tendientes a producir reformas económicas enviadas al Congreso con posterioridad a julio de 1988 fue aprobada”.¹³⁷

135 *Ibidem*, p. 142.

136 Las derrotas electorales de 1987 le hicieron perder a la UCR posiciones no sólo en el Congreso nacional, sino en varias gubernaturas provinciales.

137 Riz, Liliana de, y Smulovitz, Catalina, *op. cit.*, nota 134, p. 143.

La debilidad política del presidente Alfonsín (quien recibió la puntilla final a raíz de las elecciones presidenciales y legislativas de 1989) llegó a tal grado que tuvo que anticiparse la entrega del poder del presidente saliente al presidente electo, Carlos Menem. Como se recordará, la transmisión de poderes estaba programada para el 10 de diciembre de 1989, pero Alfonsín renunció a principios de julio de ese mismo año, ante su carencia absoluta de base congresional para adoptar medidas de gobierno que permitieran estabilizar una economía que estaba al borde de la hiperinflación.

Ahora bien, De Riz y Smulovitz argumentan que la precaria situación en la que terminó el presidente Alfonsín su mandato puede interpretarse como resultado del diseño institucional propio del sistema presidencial. Es decir, desde su perspectiva, el presidencialismo “plebiscitario” y concentrador de poderes en la persona del presidente permitió a Alfonsín, inicialmente, prescindir de los partidos políticos (incluido el suyo) en la toma de decisiones. A su vez, esto permitió a los partidos evitar toda responsabilidad en el proceso decisorio. El Congreso nacional se convirtió, entonces, “en un recurso estratégico para la reorganización partidaria y la resolución de sus peleas internas”,¹³⁸ lo cual no hizo sino reforzar la tradicional relación entre el presidente y los grupos de interés, que cifraron todas sus expectativas en el titular del Poder Ejecutivo, y no en los partidos políticos y el Congreso.

Sin embargo, la aplicación del Plan Austral provocó el alejamiento progresivo de dichos grupos de interés del presidente, lo cual acentuó el distanciamiento entre los partidos y Alfonsín, quien tuvo que pagar todo el costo del intento de estabilización económica que había generado el fracasado plan. El vaciamiento total del poder del presidente Alfonsín ocurrió con la elección presidencial de 1989, ganada por el candidato justicialista Carlos Menem; vaciamiento que no podía ser “constitucionalmente” re-

138 *Ibidem*, p. 145.

suelto debido al plazo fijo característico de la forma de gobierno presidencial. Ante esta situación, y como todos sabemos, se dio una solución “paraconstitucional”: Alfonsín renunció de manera anticipada y, consecuentemente, Menem tomó posesión del cargo presidencial varios meses antes de la fecha señalada por la Constitución.

De Riz y Smulovitz observan, con razón, que la mencionada solución “paraconstitucional” pudo no haberse dado. Es decir, Alfonsín pudo haber decidido no renunciar, sino quedarse al frente de un gobierno en crisis por poco más de cuatro meses. ¿Qué hubiese sucedido en ese supuesto? Las autoras que venimos glossando no dan ninguna respuesta, pero sí derivan un corolario: “la sobrevivencia de la democracia, en un sistema de gobierno puramente presidencial, depende más de la calidad del liderazgo que en un sistema parlamentario o mixto”.

Independientemente de que De Riz y Smulovitz tengan razón o no, lo que por el momento nos interesa resaltar es el hecho de que probablemente hayan existido ciertas características institucionales en el sistema presidencial argentino que obstruyeron el proceso formal de reforma iniciado por el presidente Alfonsín. No nos adelantaremos, sin embargo, a profundizar en este tema por el momento. La revisión de los principales argumentos desarrollados en el debate sobre la reforma institucional en Argentina será realizada en el capítulo siguiente.

II. LOS PACTOS ENTRE MENEM Y ALFONSÍN

El impulso reformista no murió del todo con la salida de Raúl Alfonsín de la presidencia. Si bien durante los primeros años del nuevo gobierno el tema quedó un tanto olvidado, para 1993 había adquirido relevancia otra vez, al tenor de una motivación principal: la reelección presidencial.¹³⁹ Sin embargo, el camino hacia

139 La Constitución “histórica” de Argentina (1853) prohibía la reelección presidencial inmediata. Bidart Campos y González Bergez han sostenido que la reforma constitucional impulsada por el PJ en 1993 tenía como objetivo principal el permitir la reelección in-

la reforma constitucional no estaba exento de dificultades para Menem y su partido. El problema primordial era el derivado de una disposición constitucional que requería mayoría de dos tercios del total de los miembros de ambas Cámaras del Congreso para hacer la declaratoria de necesidad de reforma constitucional.¹⁴⁰ El PJ podía conseguir fácilmente dicha mayoría calificada en el Senado, pero no en la Cámara de Diputados.

En efecto, en octubre de 1993 se introdujo en el Senado una iniciativa de Ley Declaratoria de la Necesidad de la Reforma Constitucional, que fue debatida y aprobada sin mayor problema. Sin embargo, en la Cámara de Diputados el proyecto se frenó. Era claro que tenía que buscarse un acuerdo con el principal partido de oposición, o sea, la UCR, para que la iniciativa fuese aprobada. La opción a la búsqueda de consensos era interpretar el artículo 30 constitucional de tal forma que, en lugar de entender que se requería de una mayoría de dos tercios de la *totalidad* de los miembros de ambas Cámaras, se considerase que la mencionada mayoría debía calcularse en relación con los miembros *presentes* de las Cámaras. Como lo observó Bidart, este camino, que podríamos denominar como de *reforma sin consenso*, llevaba directamente a la repetición de la experiencia de 1949, año en el cual el partido peronista reformó la Constitución con exclusión de la oposición, provocando con ello la ausencia de lealtad de los no peronistas hacia el sistema constitucional implantado.¹⁴¹

mediata del presidente. Vid. Bidart Campos, Germán, *Tratado elemental de derecho constitucional argentino*, t. VI, *La reforma constitucional de 1994*, Buenos Aires, EDIAR, 1995, pp. 101-103, y González Bergez, Pablo, *La Constitución y el intento de reforma*, Buenos Aires, Marymar Ediciones, Cuadernos de Acción Democrática, 1993, p. 9. Otros autores, sin embargo, han argumentado que la intención reformista de Menem y el PJ no obedecía a la coyuntura (en aras de la reelección), sino que se remontaba al menos a los últimos años de la década de 1980. Vid. Masnatta, Héctor, Conferencia del 5 de agosto de 1993 publicada en García Lema, Alberto; Masnatta, Héctor, *et al.*, *Reforma de la Constitución nacional*, Argentina, Fundación Omega Seguros, Colección Temas Jurídicos, 1993.

140 Más adelante haremos un breve análisis del artículo 30 de la Constitución argentina, el cual establece el procedimiento para realizar reformas a la propia Constitución.

141 Bidart Campos, G., *op. cit.*, nota 139, p. 102.

Parecía, entonces, que la reforma constitucional se empantanaba en la cámara baja. No obstante, y de manera un tanto sorprendente, en noviembre y diciembre de 1993 se dieron a conocer una serie de documentos, en los cuales los líderes de los dos partidos políticos con mayor fuerza manifestaban su voluntad de apoyar una reforma constitucional, basándose en acuerdos concretos relativos tanto al procedimiento como al contenido de la reforma.

Dichos documentos fueron suscritos el 14 de noviembre, el 1 de diciembre y el 13 de diciembre de 1993. El primero de ellos es el que se conoció como el “Pacto de Olivos”, y en él se destacaron, de manera general, los principales acuerdos a los que habían llegado Menem y Alfonsín en relación con la reforma constitucional. En esencia, ambos líderes acordaron impulsar un proyecto de reforma constitucional sin introducir modificación alguna a las declaraciones, derechos y garantías de la parte dogmática de la Constitución. De manera explícita, propusieron impulsar un proyecto de reformas constitucionales que:

1) *Consolide el sistema democrático y perfeccione el equilibrio entre los poderes del estado* por medio de:

— La atenuación del sistema presidencialista por medio de la incorporación de un Jefe de Gabinete o Ministro Coordinador, con responsabilidad frente al Presidente y al Congreso.

— La reducción del mandato del Presidente y Vicepresidente a cuatro años con reelección inmediata por un solo periodo, considerando al actual mandato presidencial como un primer periodo.

— Coincidentemente con el principio de libertad de cultos se eliminará el requisito confesional para ser Presidente de la Nación.

— La elección directa de tres senadores, dos por mayoría y uno por la minoría, y la reducción de los mandatos de quienes resulten electos.

— La elección directa por doble vuelta del Presidente y Vicepresidente.

— La elección directa del Intendente de la Capital.

— La extensión de las sesiones ordinarias del Congreso.

— Reglamentación de la facultad presidencial de dictar Reglamentos de Necesidad y Urgencia.

— Reafirmación de que la Intervención Federal es competencia del Congreso Nacional.

2) *Afiance la independencia de la justicia y fortalezca los órganos de control*, de modo tal que:

— Modifique sustancialmente el modo de designación de los Jueces, y garantice la prevalencia de la idoneidad, por encima de cualquier otro motivo de selección.

— Genere un procedimiento de remoción de los jueces ajeno a contingencias político-partidarias.

— Otorgue al órgano de control de la administración, plena autonomía funcional en el ámbito del Poder Legislativo y periódica estabilidad a sus miembros, otorgando a la oposición su presidencia.

3) *Rediseñe el régimen federal para favorecer el progreso y desarrollo económico de provincias y regiones*.

4) *Favorezca la integración latinoamericana y continental*.¹⁴²

Por su parte, los otros dos documentos fueron producto de diversas reuniones entre las comisiones asesoras de reforma constitucional de la UCR y el PJ, las cuales se encargaron de desarrollar y complementar las propuestas generales contenidas en el “Pacto de Olivos”. Como ya lo hemos anunciado, en este capítulo nos dedicaremos a estudiar el aspecto formal o procedimental de los acuerdos para la reforma constitucional en Argentina, y dejaremos para el capítulo siguiente el análisis del contenido de los documentos que hemos mencionado. Sin embargo, antes de continuar por esta ruta, debemos hacer un breve estudio del artículo 30 de la Constitución argentina, que establece el procedimiento de reforma constitucional.

El artículo 30 de la Constitución argentina indica que: “artículo 30. La Constitución puede reformarse en el todo o en cualquiera de sus partes. La necesidad de reforma debe ser declarada por el Congreso con el voto de dos terceras partes, al menos, de sus miembros, pero no se efectuará sino por una Convención convocada al efecto”.

142 “Declaración de Carlos Saúl Menem y Raúl Ricardo Alfonsín”, *ibidem*, apéndice documental al capítulo I, pp. 125-126.

Como lo ha explicado Néstor P. Sagüés, el referido artículo 30 prevé dos etapas para reformar la Constitución.¹⁴³ Una preconstituyente, y otra constituyente. La primera se realiza en el seno del Congreso, que debe declarar la necesidad de reformar la Constitución. Ya mencionamos líneas arriba que la mayoría calificada exigida en ambas Cámaras estuvo sujeta a dos interpretaciones distintas: una, que la hacía recaer sobre el *total* de los miembros de las Cámaras (que representaba el camino de la *reforma por consenso*), y otra que fijaba la base del cálculo sobre los miembros *presentes* (que significaba la ruta de la *reforma excluyente*).¹⁴⁴ Asimismo, y a pesar de que el texto constitucional no lo dice, habitualmente tal pronunciamiento se realiza por ley, lo cual significa que el Poder Ejecutivo también interviene en el trámite (posibilidad del veto, sanción, y promulgación). Finalmente, la etapa preconstituyente termina con la elección de los asambleístas constituyentes.

Por su parte, la etapa constituyente empieza con la instalación de la Convención Constituyente, que debe considerar si acepta o rechaza la convocatoria hecha por el Congreso para reformar la Constitución. Si acepta, deberá dictar las nuevas normas constitucionales.¹⁴⁵ Pero si rechaza la convocatoria, entonces no habrá

143 Sagüés, Néstor P., Conferencia del 5 de agosto de 1993, publicada en García Lema, Alberto; Masnatta, Héctor, *et al.*, *op. cit.*, nota 139, p. 11.

144 En contra del segundo tipo de interpretación, Carlos S. Nino señaló lo siguiente: “de cualquier manera creo que estas cuestiones abogadiles no tienen ninguna importancia. Porque aun cuando la Constitución no lo dijese, que dijese que la necesidad de reforma se puede declarar por mayoría simple, es obvio que no pueden reformarse las reglas de juego básicas de una sociedad y de su actividad política, social, etcétera, si no hay consenso muy amplio entre los principales actores políticos y sociales. Entonces, no tiene absolutamente ninguna importancia. Aunque la Constitución fuese oscura —que no lo es—, es obvio que la única forma de lograr consenso es acordando los principales partidos. ¿Y por qué se interpreta así, por qué se quiere torcer el texto de la Constitución? Porque se quiere eludir el consenso entre los principales partidos. Y esto es lo importante. Insisto, no interesa lo que diga la Constitución. Si la Constitución dijera una mayoría con menor número de votos sería gravemente imprudente desde el punto de vista político, porque sería una Constitución sancionada por un solo partido. Esta es una experiencia que ya tuvimos en muchas ocasiones anteriores en el país y nos fue muy mal”. Nino, Carlos S., Conferencia del 19 de agosto de 1993, publicada *ibidem*, p. 51.

145 Sagüés, N. P., *op. cit.*, nota 143, p. 11.

reforma constitucional alguna. Como puede apreciarse, este procedimiento deja abierta la puerta a un conflicto potencial entre la voluntad del Congreso nacional argentino y la percepción que en su momento tenga la Convención Constituyente acerca no solamente de la necesidad de la reforma, sino de su contenido y alcance. Fue precisamente en consideración a este elemento por el que los documentos signados por Menem y Alfonsín procuraron introducir un mecanismo para garantizar que la Asamblea Constituyente no rebasara lo acordado por ambos líderes respecto al contenido de la reforma constitucional. Se introdujo así en el debate sobre el proceso de reforma institucional en Argentina el concepto de “garantías”.

La preocupación por introducir “garantías” en el sentido arriba apuntado puede observarse desde el documento del “Pacto de Olivos”, el cual, en su último párrafo, señaló que: “los temas incluidos en dicha base de coincidencias quedarán acordados para su habilitación al momento en que el H. Congreso de la Nación declare la necesidad de la reforma. Asimismo, se establecerá los procedimientos que permitan garantizar el debido respeto para esos acuerdos”. Por su parte, el documento del 1 de diciembre de 1993 señaló que

se ha analizado también distintas alternativas de garantías judiciales y políticas a incluirse en la ley declaratoria de reforma, y políticas, a otorgar por los respectivos partidos, que permitan circunscribir la actividad de la Convención Constituyente al tratamiento de los puntos habilitados.

Entre los mecanismos indicados, a solo título de ejemplo, la ley declarativa podrá incluir un Anexo conteniendo la descripción de la totalidad de las enmiendas básicas a ser consideradas en conjunto, de modo tal que la votación afirmativa decidirá la incorporación de la totalidad de las propuestas, y la negativa representará el rechazo global de las reformas y la subsistencia de las normas constitucionales vigentes.

Los resguardos aquí insinuados, a los que deberá adicionarse los que sean propuestos en el seno de los respectivos órganos partidaria-

rios, y lo que sugieran otros partidos, organizaciones sociales o medios de opinión, estarán disponibles para el Congreso de la Nación a la hora de ejercer su actividad preconstituyente.

Finalmente, el documento del 13 de diciembre de 1993, en el cual se incluyó el llamado “Núcleo de Coincidencias Básicas”,¹⁴⁶ contempló un título dedicado a los “Mecanismos jurídicos y políticos para garantizar la concreción de los acuerdos”:

A. La declaración de necesidad de reforma constitucional indicará en un artículo o en un anexo, la totalidad de las reformas incluidas en el Núcleo de Coincidencias Básicas que deberán ser consideradas de una sola vez, entendiéndose que la votación afirmativa ha de decidir la incorporación constitucional de la totalidad de los preceptos propuestos, en tanto que la negativa a [*sic*] de importar el rechazo en su conjunto de dichas reformas y la subsistencia de los textos constitucionales vigentes.

B. La Convención Constituyente se reunirá con el único objeto de introducir las reformas al texto constitucional incluidas en el Núcleo de Coincidencias Básicas y para considerar los temas que deberán ser habilitados por el Congreso Nacional para su debate, conforme ha quedado establecido en el presente acuerdo.

C. La declaración de necesidad de la reforma establecerá la nulidad absoluta de todas las modificaciones, derogaciones y agregados que realice la Convención Constituyente apartándose de los términos del presente acuerdo.

D. Ambos partidos adoptarán los recaudos internos tendientes a asegurar el cumplimiento de estos acuerdos por sus respectivos convencionales constituyentes.

Como puede verse, los partidos políticos impulsores de la reforma, es decir, la UCR y el PJ, exigieron y establecieron un sistema de garantías para evitar que la Convención Constituyente

146 El “Núcleo de Coincidencias Básicas” estuvo constituido por trece propuestas concretas de reforma, acordadas por Menem y Alfonsín, y basadas en los acuerdos y reuniones interpartidistas correspondientes a los documentos anteriores. Fue el producto más depurado de estos encuentros, y tuvo una importancia fundamental debido a que determinó los límites y alcances de la Ley Declaratoria de Necesidad de la Reforma Constitucional, y también de la propia Convención Constituyente.

se encaminase por senderos no previstos por los propios líderes partidistas. Lograron con ello un mayor grado de certidumbre en relación con el resultado de todo el proceso, pero limitaron el debate público y las alternativas de reforma que fueran a considerar.¹⁴⁷ Eventualmente, y como veremos a continuación, todas estas “garantías” quedaron incorporadas en la Ley de Declaración de la Necesidad de la Reforma Constitucional (conocida como la Ley 24,309).

III. LA LEY DE DECLARATORIA DE LA NECESIDAD DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL (O LEY 24,309)

Los acuerdos entre los líderes de la UCR y el PJ limpiaron el camino para que el proyecto de Ley Declaratoria de la Necesidad de la Reforma Constitucional, que había sido aprobado en el Senado en octubre de 1993, fuese aprobado también en la Cámara de Diputados. El procedimiento legislativo en este caso, sin embargo, no dejó de estar exento de ciertas irregularidades, que en su momento fueron señaladas y criticadas por algunos constitucionalistas.

El problema se generó en virtud de que la Cámara de Diputados realizó una modificación al proyecto que había sido aprobado por el Senado, en relación con la reducción de la duración del cargo de los senadores. Es decir, si el proyecto de la cámara alta señalaba en general, es decir, sin especificar magnitud alguna, la necesidad de reducir la duración del mandato senatorial, la cámara baja, por su parte, modificó dicho proyecto señalando que

147 García Lema escribió: “de no existir tantas reservas, y si nos tuviéramos un poco más de confianza política, podríamos llegar a un proceso de reforma en el que ya estuviese acordado el gran marco de la propuesta respaldado por un adecuado sistema de garantías, y luego, legítimamente, los partidos podrían competir entre sí puntos programáticos, cuando entendiesen que subsisten diferencias (en los modelos o en cuestiones totalmente opinables) que pueden hacerse valer en la elección de constituyentes. Así, el pueblo expresaría en tales comicios cuáles posiciones le gustan más, expuestas en las respectivas reformas electorales, y según fuere la composición de la asamblea constituyente, tendríamos en su seno un debate con distintos matices, dentro de un gran marco de acuerdo”. García Lema, Alberto, Conferencia del 19 de agosto de 1993, publicada en García Lema, Héctor; Masnatta, Héctor, *et al.*, *op. cit.*, nota 139, p. 36.

el mandato senatorial sería reducido de nueve a cuatro años de duración. En opinión de algunos constitucionalistas, esto implicaba que el proyecto debía ser nuevamente discutido y aprobado (o rechazado) en el Senado, de acuerdo con lo prescrito por el artículo 71 constitucional relativo al procedimiento legislativo, cosa que no sucedió.¹⁴⁸ En vez de esto, el proyecto se tuvo por aprobado, y se promulgó de esta manera la Ley 24,309, el 29 de diciembre de 1993.¹⁴⁹

La Ley 24,309 declara, en primer lugar, la necesidad de hacer una “reforma parcial de la Constitución Nacional de 1853 con las reformas de 1860, 1866, 1898 y 1957”. En segundo término, señala los artículos, capítulos y secciones de la Constitución que podrán ser reformados o adicionados, pero divide las reformas y adiciones en dos grandes grupos, los cuales quedaron sujetos a reglas distintas de discusión y votación de parte de la Convención Constituyente. En el primer grupo se encuentran las disposiciones del llamado “Núcleo de Coincidencias Básicas”, y en el segundo grupo se incluyó lo que se identificó en la ley como los “Temas que son habilitados por el Congreso Nacional para su debate por la Convención Constituyente”.

Como ya indicamos en páginas anteriores, los temas del “Núcleo de Coincidencias Básicas” quedaron sujetos a un régimen de “garantías”, destinadas a hacer cumplir los acuerdos partidistas previos al proceso formal de reforma constitucional. Dichas “garantías” quedaron consignadas en los artículos 4o., 5o., 6o. y

148 Tal fue la opinión de varios de las ponencias publicadas por la Asociación Argentina de Derecho Constitucional, bajo el título *La reforma constitucional argentina, 1994*, Buenos Aires, AACD, abril de 1994. *Vid.*, en particular, la opinión de Spota, Alberto Antonio, “Origen y naturaleza del poder reformador en un sistema de Constitución rígida. El artículo 30 de la Constitución nacional”, pp. 34-35.

149 Bidart observó que la manera en que se sancionó y promulgó la ley 24,309 se basó en la siguiente interpretación: “se dijo que tanto el senado como la cámara de diputados habían coincidido en rebajar el periodo senatorial a menos de nueve años, y que la divergencia sólo radicaba en determinar con precisión una duración menor: diputados estableció cuatro años, y el senado no accedió, pero consintió en reducir el entonces vigente. ¿Bastaba esta coincidencia —parcial, por cierto— para eludir el seguimiento del trámite legislativo?”. *Vid.* Bidart Campos, G., *op. cit.*, nota 139, p. 105.

7o. de la Ley 24,309. Primeramente, el artículo 4o. aclaró que la Convención Constituyente se reuniría con el único objeto de considerar las reformas al texto constitucional incluidas en el Núcleo de Coincidencias Básicas y los temas que también fueran habilitados por el Congreso Nacional para su debate. En segundo término, el artículo 5o. estableció un régimen especial de discusión y aprobación o rechazo de las reformas relativas al Núcleo de Coincidencias Básicas, al ordenar que éstas deberían ser votadas “conjuntamente, entendiéndose que la votación afirmativa importará la incorporación constitucional de la totalidad de los mismos, en tanto que la negativa importará el rechazo en su conjunto de dichas normas y la subsistencia de los textos constitucionales vigentes”. Por su parte, el artículo 6o. declaró que serían “nulas de nulidad absoluta” todas las modificaciones, derogaciones y agregados que realizara la Convención Constituyente apartándose de los temas y artículos señalados por la propia Ley 24,309. Por último, el artículo 7o. señaló que la Convención Constituyente no podría introducir “modificación alguna a las Declaraciones, Derechos y Garantías contenidas en el Capítulo Unico de la Primera Parte de la Constitución Nacional”, es decir, a la parte dogmática de la Constitución.

Cabe señalar también, que en el artículo 12 de la ley que venimos analizando se determinó que la Convención Constituyente debería iniciar sus labores dentro de los sesenta días posteriores a las elecciones de diputados constituyentes, y que estaría obligada a terminar su cometido dentro de los noventa días contados a partir de su instalación, sin que estuviera facultada para prorrogar su mandato.¹⁵⁰ Asimismo, el artículo 15 facultó a la Con-

150 Para lograr una idea más completa de la etapa preconstituyente de la reforma constitucional en Argentina, convendría reproducir aquí tres artículos relativos a las elecciones de diputados constituyentes:

“Artículo 8o. El Poder Ejecutivo nacional convocará al pueblo de la Nación dentro de los ciento veinte (120) días de promulgada la presente ley de declaración para elegir a los convencionales constituyentes que reformarán la Constitución Nacional”.

“Artículo 9o. Cada provincia y la Capital Federal elegirán un número de convencionales constituyentes igual al total de legisladores que envían al Congreso de la Nación”.

vención Constituyente para realizar la reenumeración de los artículos y compatibilizaciones de denominación de títulos, de las secciones y de los capítulos de la Constitución nacional que resultaren después de la reforma.

Como puede observarse a partir de la reseña de la Ley 24,309 que acabamos de hacer, la Convención Constituyente quedó sumamente limitada, sustancial y temporalmente, por las disposiciones del Congreso, que no hacían sino reproducir los lineamientos de los acuerdos entre Menem y Alfonsín. Algunas voces se alzaron señalando la inconstitucionalidad de dicha ley, en virtud de consideraciones formales o materiales. Desde un punto de vista formal, se invocó —como ya aludimos— el incumplimiento del artículo 71 constitucional, el cual prescribe el reenvío a la cámara de origen del proyecto modificado por la cámara revisora (requisito que no se cumplió en el caso de esta ley). Y desde una perspectiva material, se señaló la inconstitucionalidad de los artículos 5o. y 6o. de la Ley 24,309, los cuales limitaban indebidamente el radio de acción de la Convención Constituyente, prohibiéndole realizar modificaciones al “paquete” del Núcleo de Coincidencias Básicas.¹⁵¹

Al vicio de inconstitucionalidad material, Bidart agregó el efecto inhibitorio del debate público, al decir que:

un marco tan rígido inhibe el margen de discusión y debate que debe quedar expedito a favor de la Convención, y lo sustituye por una

“Artículo 10. Los convencionales constituyentes serán elegidos en forma directa por el pueblo de la Nación Argentina y la representación será distribuida mediante el sistema proporcional D’Hont con arreglo a la ley general vigente en la materia para la elección de diputados nacionales.

A la elección de convencionales constituyentes se aplicarán las normas del Código Electoral nacional (t.o. decreto 2135/83, con las modificaciones introducidas por las leyes 23.247, 23.476 y 24.012); se autoriza al Poder Ejecutivo, a este solo efecto, a reducir el plazo de exhibición de padrones”.

151 *Vid.* la ponencia de Osvaldo Santillán en Asociación Argentina de Derecho Constitucional, *op. cit.*, nota 148, p. 51. De manera enfática, este autor observó que el Pacto de Olivos virtualmente pasó por encima de la Constitución, al atribuirse los dos partidos políticos que firmaron ese pacto el carácter de “súper Constituyentes, porque desde el mismo les indican y ordenan a los verdaderos Constituyentes qué contenido quieren darle a la reforma, exigiendo que se haga así y sin debate alguno [...]”.

especie de competencia meramente *ratificatoria*, difícil de compatibilizar con el artículo 30 de la Constitución en la parte donde dice que la reforma “*no se efectuará* sino por una *Convención* convocada al efecto”. Votar por sí o por no un texto ya articulado por el congreso resulta difícil de asimilar al sentido de la norma que reserva a la Convención “efectuar” la reforma [...].¹⁵²

En opinión de este mismo autor, cabía pensar que una parte de la reforma había sido efectuada, o “cuasi efectuada”, por el Congreso nacional, al expedir la Ley 24,309 de la forma en que lo hizo. Efectivamente, la Convención Constituyente elegida el 10 de abril de 1994 se ciñó a los límites establecidos por la mencionada ley, la cual, a su vez, había seguido los lineamientos de las propuestas acordadas por Alfonsín y Menem en el “Pacto de Olivos”. Las sesiones de la Convención comenzaron el 24 de mayo de 1994 y concluyeron el 22 de agosto de 1994, dentro del plazo de noventa días ordenado por la ley. El texto de la Constitución reformada se publicó en el *Boletín Oficial* el 23 de agosto, y entró en vigor el 24 del mismo mes.¹⁵³

Al leer lo descrito en las páginas anteriores, podría parecer que el debate sobre la reforma institucional en Argentina se dio de manera cerrada o limitada, circunscrita a los tiempos y a los contenidos indicados por los líderes partidistas. Sin embargo, la discusión fue muy rica en ideas y argumentos, muchos de los cuales tuvieron su origen en las consultas y estudios del *Consejo para la Consolidación de la Democracia* creado e impulsado por el presidente Alfonsín. En el siguiente capítulo habremos de analizar las ideas más relevantes de dicho debate, particularmente en lo que atañe a las formas de gobierno y a las relaciones entre los poderes Legislativo y Ejecutivo.

152 Bidart Campos, G., *op. cit.*, nota 139, p. 110.

153 *Vid.* Ziulu, Adolfo Gabino, “El Senado de la nación y la reforma constitucional”, en Asociación Argentina de Derecho Constitucional, *op. cit.*, nota 148, p. 382, y Bidart Campos, G., *op. cit.*, nota 139, pp. 110-112.