



RIDAA
Repositorio Institucional
Digital de Acceso Abierto de la
Universidad Nacional de Quilmes



Universidad
Nacional
de Quilmes

Sain, Marcelo Fabián

El contexto político de la Reforma Constitucional de 1994



Esta obra está bajo una Licencia Creative Commons Argentina.
Atribución - No Comercial - Sin Obra Derivada 2.5
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.5/ar/>

Documento descargado de RIDAA-UNQ Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto de la Universidad Nacional de Quilmes de la Universidad Nacional de Quilmes

Cita recomendada:

Sain, M.F. (1994). *El contexto político de la Reforma Constitucional de 1994. Revista de ciencias sociales*, (1), 99-127. Disponible en RIDAA-UNQ Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto de la Universidad Nacional de Quilmes <http://ridaa.unq.edu.ar/handle/20.500.11807/1295>

Puede encontrar éste y otros documentos en: <https://ridaa.unq.edu.ar>

El contexto político de la Reforma Constitucional de 1994

Marcelo Fabián Sain*

Antecedentes

En la madrugada del 29 de diciembre de 1993, el Senado de la Nación aprobó, con los dos tercios de los miembros del cuerpo, el proyecto de ley que declaraba la necesidad de la Reforma parcial de la Constitución Nacional de 1853 con las reformas de 1860, 1866, 1898 y 1957. Su promulgación por parte del Poder Ejecutivo el 31 de diciembre fue el corolario de un arduo proceso político y parlamentario.¹

La Ley 24.309 dispuso la convocatoria a una Convención Constituyente que debía instalarse en las ciudades de Santa Fe y Paraná e iniciar sus actividades dentro de los sesenta días posteriores a las elecciones generales –que el Poder Ejecutivo debía convocar dentro de los ciento veinte días de la promulgación de la misma– para elegir en forma directa a los convencionales constituyentes. La Convención tenía como función exclusiva reformar el texto constitucional según lo previsto en lo que se denominó el Núcleo de Coincidencias Básicas (NCB),² incluido en el ar-

**La Ley 24.309
y el Núcleo de
Coincidencias
Básicas**

* Profesor auxiliar de la Universidad Nacional de Quilmes; Investigador del CEI, de la misma Universidad.

¹ Véase Alberto García Lema, *La reforma por dentro. La difícil construcción del consenso constitucional*, Buenos Aires, Planeta, 1994.

² Sus temas eran: a) Atenuación del sistema presidencialista; b) Reducción del mandato de presidente y vicepresidente de la Nación a cuatro años con reelección inmediata por un solo periodo, considerando el actual mandato presidencial como un primer periodo; c) Eliminación del requisito confesional para ser presidente de la Nación; d) Elección directa de tres senadores, dos por la mayoría y uno por la primera minoría, por

tículo 2º, y los *temas habilitados* para su debate y libre tratamiento por parte de la Convención, fijados en el artículo 3º,³ debiendo terminar su labor dentro de los noventa días de su instalación.

Esta ley era el resultado del denominado Acuerdo para la reforma de la Constitución Nacional (más conocido como *Pacto de Olivos*) suscrito por el presidente de la Nación, Carlos Menem, y el titular de la Unión Cívica Radical, Raúl

cada provincia y por la ciudad de Buenos Aires y la reducción de los mandatos de quienes resultaren electos; e) Elección directa por doble vuelta del presidente y vicepresidente de la Nación; f) Elección directa del intendente y la reforma de la ciudad de Buenos Aires; g) Regulación de la facultad presidencial de dictar reglamentos de necesidad y urgencia y procedimientos para la agilización del trámite de discusión y sanción de leyes (decretos de necesidad y urgencia, legislación delegada, reducción a tres de las intervenciones posibles de las Cámaras, proyectos desechados parcialmente, extensión de sesiones ordinarias del Congreso, procedimiento para la aprobación de leyes en general en plenario y en particular en comisiones, comisión de enlace bicameral y exclusión de la sanción ficta de proyectos legislativos); h) Consejo de la Magistratura; i) Designación de los magistrados federales; j) Remoción de los magistrados federales; k) Control de la Administración Pública; l) Establecimiento de mayorías especiales para la sanción de leyes que modifiquen el régimen electoral y de partidos políticos; y ll) Intervención Federal.

³ Estos temas incluían: a) Fortalecimiento del régimen federal (Régimen de Coparticipación, creación de regiones para el desarrollo económico-social, jurisdicción provincial en los establecimientos de utilidad nacional y posibilidad de que las provincias realicen gestiones internacionales); b) Autonomía municipal; c) Incorporación de la iniciativa y de la consulta popular como mecanismos de democracia semidirecta; d) Acuerdo del Senado para la designación de ciertos funcionarios de organismos de control y del Banco Central, excluida la Auditoría General de la Nación; e) Actualización de las facultades del Congreso y del Poder Ejecutivo Nacional previstas en los artículos 67 y 86, respectivamente, de la Constitución Nacional; f) Establecer el Defensor del Pueblo; g) Ministerio Público como órgano extrapoder; h) Facultades del Congreso respecto de pedidos de informes, interpelación y comisiones de investigación; i) Institutos para la integración y jerarquía de los tratados internacionales; j) Garantías de la democracia en cuanto a la regulación constitucional de los partidos políticos, sistema electoral y defensa del orden constitucional; k) Preservación del medio ambiente; l) Creación del Consejo Económico y Social con carácter consultivo; ll) Adecuación de los textos constitucionales a fin de garantizar la identidad étnica y cultural de los pueblos indígenas; m) Defensa de la competencia, del usuario y del consumidor; n) Consagración expresa del hábeas corpus y del amparo; y ñ) Unificación de la iniciación de los mandatos electivos en una misma fecha.

Alfonsín, el 13 de diciembre, en pos, según enunciaban, de “alcanzar los objetivos de modernización institucional” del sistema político democrático. En él se especificaban los contenidos del NCB y los temas habilitados, además de establecer la denominada *cláusula cerrojo* para la votación del Núcleo por la que:

[...] la totalidad de las reformas incluidas en el NCB [...] 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 ha de importar el rechazo en su conjunto de dichas reformas y la vigencia de los textos constitucionales vigentes.⁴

Este criterio se trasladó al artículo 5º de la Ley 24.309:

Art. 5to.- La Convención podrá tratar en sesiones diferentes el contenido de la reforma, pero los temas indicados en el artículo 2do. de esta ley de declaración deberán ser votados conjuntamente, entendiéndose que la votación afirmativa importará la incorporación constitucional de la totalidad de los mismos, en tanto que la negativa importará un rechazo en su conjunto de dichas normas y la subsistencia de los textos constitucionales vigentes.

La importancia del proceso de reforma constitucional se reflejó en el debate político que antecedió el inicio de la Convención, particularmente sobre la cuestión referida al NCB contenido en el artículo 2º de la Ley 24.309 y la forma de votación conjunta de los temas contenidos en la misma (art. 5º).

Para los protagonistas del Pacto, la observancia del NCB sólo podría garantizarse por la votación conjunta y en bloque de su contenido y por la misma declaración de nulidad de modificaciones o reformas constitucionales que no formaran parte de –o que se agregaran a– los temas del Núcleo o los habilitados (arts. 2º y 3º, respectivamente). Sus principales fundamentos se reducían a sostener la inviabilidad de cualquier opción que supusiera la apertura

**El debate
sobre el modo
de votación
del artículo 2º**

⁴ Alberto García Lema, *La reforma por dentro...* citado, p. 359.

del NCB a los efectos de tratar y votar separadamente los trece puntos que lo constituían,⁵ aduciendo que:

a) el incumplimiento de los compromisos electorales asumidos por los partidos que suscribieron el Pacto llevaría aparejado el abandono de la voluntad popular mayoritaria expresada en las urnas;

b) la posibilidad de que la Convención se declarase soberana, al punto de abrir el NCB, daría lugar al desconocimiento y la violación de las otras garantías que marcaban los límites temáticos y de procedimiento existentes en la Ley 24.309, tales como el carácter parcial de la reforma, la prohibición de introducir modificaciones a las declaraciones, derechos y garantías contenidos en la parte dogmática de la Constitución, la nulidad de reformas no contenidas en los temas declarados a reformar, ya sea que formaran parte del NCB o que fueran habilitados, o la limitación en el tiempo –90 días improrrogables– en que debía llevarse a cabo la Asamblea Constituyente;

c) la consideración de que los temas del NCB constituyen elementos de un “sistema” cuya unidad e integralidad no podría ser reformulada, en tanto cada uno de sus componentes tenía sentido en un “todo inseparable e indivisible”, lo que lo convertía en un bloque temático y jurídico que debía ser objeto de una sola votación por la que se decidiera si “va todo o no va nada”;

d) el entendimiento de que la *voluntad constituyente* no podía rebasar en forma incondicionada los límites legales establecidos en la Ley 24.309, límites propios de una reforma constitucional que es de carácter parcial, y, en con-

⁵ Véase Rodolfo Barra, “Los límites de la Convención Constituyente”, en *Ambito Financiero*, Buenos Aires, 16 de febrero de 1994; Alberto García Lema, “La mayoría legitimó el Pacto”, en *Clarín*, Buenos Aires, 25 de abril de 1994; Ricardo Gil Lavedra, “Sin paquete no hay reforma”, en *Clarín*, Buenos Aires, 25 de abril de 1994; Eduardo Menem y Roberto Dromi, “El paquete se vota a todo o nada”, en *Clarín*, Buenos Aires, 12 de mayo de 1994; Alberto Kohan, “Un acuerdo es un medio, no un fin”, en *Clarín*, Buenos Aires, 17 de mayo de 1994; Enrique Paixao, “Sólo habrá reforma si se respetan los acuerdos”, en *Clarín*, Buenos Aires, 18 de mayo de 1994; Antonio Cañero, “Votemos por algo más que el paquete”, en *Clarín*, Buenos Aires, 21 de mayo de 1994.

secuencia, la soberanía constituyente sólo debía limitarse a la libertad de decidir por sí o por no la incorporación como reforma constitucional de los trece puntos del NCB.

Así lo sintetizaba uno de los principales autores de la iniciativa, el dirigente radical Enrique Patxao:

Las competencias del Congreso y de la Asamblea Constituyente

La Constitución ha atribuido competencia al Congreso para declarar la necesidad de su reforma. Esa declaración incluye dos decisiones: establecer si debe haber una reforma y determinar los objetivos que esa reforma persigue [...]. *Sólo es posible declarar la necesidad de la reforma cuando se ha establecido qué reforma es necesaria.* No puede el Congreso proclamar la necesidad abstracta de reformar la Constitución: la declaración debe brindar precisiones sobre el objetivo de esa reforma, y debe estar acompañada de las medidas necesarias para que sea cumplido.⁶

Sobre la mentada "sistematicidad" del NCB, señalaba:

La coherencia de la unidad establecida por el Congreso como inescindible está relacionada con el hecho de que la mayoría constitucionalmente necesaria para impulsar la reforma consideró atractiva a ésta sólo en cuanto significara la incorporación del conjunto completo. *La existencia de esa unidad es condición de la decisión del Congreso, y cuando se intenta impedir que éste establezca limitaciones a la posibilidad de fracturarla, se procura en verdad poner freno a su atribución de declarar necesaria la reforma.*⁷

Esta posición era coincidente con la del doctor Miguel Padilla, el único especialista que se pronunció en favor de la pertinencia y necesidad de especificar el contenido de la reforma por parte del Congreso:

[...] la declaración de la necesidad de la reforma debe contener no solamente la mención de las disposiciones cuya enmienda o reemplazo se propone, sino también el nuevo texto sugerido,

⁶ Enrique Patxao, art. cit.

⁷ *Ibid.*

*o al menos, indicaciones inequívocas a su sentido u orientación. Esto vale, con mayor motivo, cuando se trata no ya de cambios sino de la incorporación de nuevas cláusulas.*⁸

Esta no parecía ser la interpretación unánime de los más destacados constitucionalistas, entre los que se esbozaron innumerables argumentos que demostraban la *extralimitación* del Congreso al incorporar la votación conjunta del NCB en la ley declarativa,⁹ tal como Germán Bidart Campos sintetizó:

*Cuando el art. 30 de la Constitución dice que la reforma no se efectuará sino por una Convención convocada al efecto, deja entender con mucha claridad que si se hace la reforma, es la Convención la que debe hacerla. No el Congreso. Entonces, la Convención ha de disponer un espacio de autonomía suficiente para cumplir su cometido. Si el Congreso le invade o le estrangula tal espacio, el Congreso se "extra-limita" [...]. En la Ley 24.309, que declaró la necesidad de reforma constitucional y que estableció el temario, creemos que hay dos extralimitaciones del Congreso. Una es cerrar un núcleo de trece puntos (algunos con textos cuasiarticulados) obligando a la Convención a votarlos por "sí" o por "no", sin poder dividirlo. Aquí, el espacio de debate, de discusión y de decisión de la Convención se nos muestra muy estrecho, en desmedro del que necesita para efectuar (o no efectuar) la reforma. Otra extralimitación –derivada de la anterior– se configura porque la estipulación mencionada cercena la facultad de la Convención para dictarse –ella misma– su reglamento interno, conforme al cual ha de sesionar y decidir.*¹⁰

⁸ Miguel Padilla, "Las competencias de la Convención Reformadora", en *La Ley*, Buenos Aires, 2 de febrero de 1994.

⁹ Entre éstos se destacaban: Pedro Frías, "La Constituyente no es soberana", en *La Ley*, Buenos Aires, 22 de febrero de 1994; Néstor Sagües, "Poder constituyente versus Poder preconstituyente", en *La Nación*, Buenos Aires, 5 de marzo de 1994; Alberto Spota, "Facultades de la Convención Reformadora de la Constitución Nacional", en *La Ley*, Buenos Aires, 25 de abril de 1994; Alberto Egües, "La soberanía de la Convención Reformadora de 1994", en *La Ley*, Buenos Aires, 6 de mayo de 1994.

¹⁰ Germán Bidart Campos, "Con el paquete, el Congreso se extralimitó", en *Clarín*, Buenos Aires, 17 de mayo de 1994.

Frente a estas extralimitaciones, el mencionado constitucionalista afirmaba:

¿Qué podría hacer [la Convención]? Podría resolver que no va a cumplir con el tratamiento bloqueado de los trece puntos del núcleo de coincidencias básicas; pero, asimismo, podría resolver que no acata tal cercenamiento de su espacio competencial, pero que ella misma decide en su reglamento interno afrontar aquel núcleo con igual modalidad de trabajo.¹¹

En este marco, el interrogante que se imponía desde la promulgación de la ley declarativa daba cuenta de una de las principales coordenadas en torno de las cuales giraba –y giraría– el debate constitucional: *¿Por qué el menemismo y el alfonsinismo impusieron la “cláusula cerrojo” en la ley declarativa de la necesidad de la reforma constitucional, siendo que ambos representaban los dos principales partidos políticos nacionales, que –se presumía– obtendrían en las elecciones de convencionales constituyentes un apoyo electoral mayoritario y que, en consecuencia, contarían, en conjunto, con el número suficiente de convencionales para llevar a cabo las reformas acordadas previamente por sus partidos?; o, vistos los resultados electorales del 10 de abril: ¿qué razones se imponían entre los pactistas para mantener “cerrado” el paquete luego de haber obtenido, entre ambos, una cifra superior al 60% de los votos emitidos, lo que equivalía a contar con una mayoría suficiente para imponer en la Convención Constituyente el conjunto de reformas que habían acordado?*

Para los sectores antipactistas –entre los que despuntaban el Frente Grande, el MODIN, y los principales partidos provinciales– el NCB y la “cláusula cerrojo” por la que la Convención debía votarlo reflejaban la profunda desconfianza que se predicaban mutuamente los protagonistas del Pacto de Olivos, lo que se traducía en la disposición de ambos en garantizarse la votación de los temas que le interesaban a cada uno de ellos sin que el otro dejara de cumplir lo acordado. Por ejemplo, para el gobierno nacional el objetivo estratégico del proceso de reforma constitu-

La función de la “cláusula cerrojo”

¹¹ Germán Bídart Campos, art. cit.

cional estaba centrado en la institucionalización de la reelección presidencial; y para el alfonsinismo, en la posibilidad de imponer el *ballotage*, la elección directa del presidente y la figura del tercer senador por cada provincia, además de suponer para este sector una oportunidad para dirimir la pérdida relativa de poder en el interior de su partido y perpetuar la esperanza de que alguna vez la sociedad volviera a tenerlo en primer lugar entre sus preferencias electorales.

Desde una perspectiva conceptual, todo Pacto o forma de negociación entre partidos políticos en pos de la construcción de consensos o en favor del emprendimiento de acciones coaligadas, constituye una práctica que contribuye a la consolidación de un ordenamiento democrático. Pero esta aseveración no parece válida para lo que estamos analizando.

En efecto, a través del Pacto de Olivos, Menem y Alfonsín trasladaron a la ley declarativa y a la propia Convención reformadora el contenido de un *acuerdo sectorial* que no fue suscrito unánimemente y al que se opuso gran parte del espectro político y partidario nacional, ya sea por su contenido, como por la modalidad de votación del NCB que se establecía. En este caso, los partidos mayoritarios (Partido Justicialista y Unión Cívica Radical) impusieron y transfirieron institucionalmente al proceso de reforma constitucional un *acuerdo político* que sólo era legítimo en el ámbito del sistema de partidos y que, como consecuencia, sólo podía guardar el carácter de obligatorio en el espacio delimitado por la relación entre los protagonistas del Pacto, y no frente a terceros que, aunque minoritarios, no formaban parte de ese "consenso".

El proceso de reforma constitucional

Las sesiones ordinarias de la Convención Nacional Constituyente (CNC) se iniciaron abordando la cuestión del reglamento de la misma, temática formal que volvió a reflejar el debate que enmarcó la etapa previa al inicio de la Convención y, como consecuencia, volvió a girar central-

mente en torno de la cuestión del NCB y, en particular, de la "cláusula cerrojo".

El proyecto de reglamento presentado en forma conjunta por los bloques justicialista y radical contemplaba algunos puntos que dieron lugar a un extenso y álgido debate en el seno de la Convención, tales como: a) la conformación de una comisión de trabajo con competencia exclusiva para dictaminar "en forma conjunta" sobre los trece temas comprendidos en el NCB;¹² b) el establecimiento de la forma de votación *en bloque* de los temas incluidos en el NCB, no pudiendo "separarse los artículos, temas, proposiciones o períodos contenidos" en él, tal como lo establecía el art. 5to. de la ley declarativa de la necesidad de reforma; y c) la constitución de la Comisión de Redacción con competencia para redactar los despachos parciales producidos por el resto de las comisiones de trabajo y el "despacho único y final de la Constitución" para lo que debía "coordinar, sistematizar, actualizar, armonizar, ordenar, enumerar, reenumerar e integrar las disposiciones de la reforma".

La oposición antipactista centró el eje de sus críticas sobre los aspectos contenidos en los dos primeros puntos, y lo hicieron retomando el conjunto de argumentos ya esbozados en el debate previo a la Convención, pero, esta vez, intentando centrar el esfuerzo en la posibilidad de que los partidos del Pacto accedieran a la apertura del "paquete" para que sus artículos, proposiciones y períodos pudieran ser votados por separado. El principal dirigente del FG, Carlos "Chacho" Alvarez, en su exposición planteó explícitamente ese reclamo a los bloques pactistas:

Las posiciones antipactistas

No vamos a ser tan torpes como para pedirles a ustedes que desanden los contratos públicos, aunque muchas veces han

¹² El proyecto de reglamento presentado en el dictamen de mayoría proponía la conformación de diez comisiones de trabajo encargadas de dictaminar sobre los asuntos o temas especificados en los arts. 2do. y 3ro. de la Ley 24.309, entre las que se encontraba la referida comisión a la que denominaba *Comisión de Coincidencias Básicas*. Véase: Convención Nacional Constituyente, Proyectos Ingresados, No. 1, Secretaría Parlamentaria, Santa Fe, 1994.

desandado las promesas con la sociedad. Pero eso no importa. En este tema especial, tan crucial para la vida política argentina, no vamos a pedirles que revean los contenidos del Núcleo de Coincidencias Básicas ni que a partir del resultado del 10 de abril cambien lo que han firmado y pactado. No les vamos a pedir eso. Pero si les vamos a pedir que intentemos construir un suelo común de reglas y procedimientos. Lo que estamos pidiendo es que nos dejen perder como hay que perder.¹³

Distinta fue la posición asumida por el presidente del bloque del MODIN, el convencional Aldo Rico, quien, coherente con la actitud que asumirían sus seguidores a lo largo de toda la Convención, planteó su oposición al Pacto sin mediaciones y sin solicitud de apertura del "paquete":

No soy un constitucionalista ni un jurista. Soy un soldado que tiene la tremenda responsabilidad de haber sido elegido como constituyente por un grupo amplio y numeroso de argentinos, que me han votado para decirle no a esta reforma, para decirle no a este Pacto. Y mal que le pese a algunos, estoy aquí con la cara pintada para decirle no al Pacto y a la reforma [...]. Le diremos no punto por punto, le diremos no en capítulo, por parte o como un todo. Pero sin duda, le diremos no.¹⁴

**Los
argumentos
de los convencionales
antipactistas**

Para los convencionales pactistas, la incorporación de los criterios de votación conjunta de los temas del NCB al reglamento de la CNC, además de constituir un acto legal en la medida en que así lo prescribía el artículo 5to. de la Ley 24.309, era la expresión de un acuerdo político entre los partidos populares más antiguos de la Argentina. Incluso muchas de sus exposiciones dieron cuenta, aunque en forma implícita, de las condiciones reales de producción del Pacto que dio forma a ese acuerdo. En este sentido, resultó paradigmática la exposición hecha por el doctor Raúl

¹³ Convención Nacional Constituyente, *Diario de Sesiones*, 9na. reunión, 1ra. sesión ordinaria, 8/9 de junio de 1994, p. 965.

¹⁴ Convención Nacional Constituyente, *Diario de Sesiones*, 3ra. reunión, 1ra. sesión ordinaria, 31 de mayo de 1994, pp. 136 y 137.

Alfonsín, en cuanto al reconocimiento de las limitaciones denunciadas por la oposición antipactista:

Aquí era necesario un consenso y un acuerdo entre los partidos para poder llevar adelante la reforma constitucional, aunque nos hubiera gustado que fuera más amplio [...]. Ibamos en rumbo de colisión. Existían dos criterios fundamentales: por un lado, la decisión del Partido Justicialista de provocar la reelección y, por el otro lado, la determinación de la Unión Cívica Radical de no permitirla si no se cambiaban las reglas de juego.¹⁵

En la misma línea de argumentación, así también lo explicitó el miembro informante de la UCR, el convencional Miguel Ortiz Pellegrini:

[...] el artículo 5to. del dictamen de mayoría también ha sido cuestionado hablando de un pacto de desconfianza. Con toda tranquilidad y sinceridad les decimos a los señores representantes de la voluntad popular que se trata de un artículo de salvaguarda; es un artículo de garantías, sin eufemismo. Cuando se sientan dos fuerzas diversas a diseñar la arquitectura del poder no se discute doctrina sino el equilibrio de poder en la Argentina [...]. No tenemos que avergonzarnos entonces de reconocer que, por tratarse de un pacto entre partidos diversos, hemos hecho una cláusula de salvaguarda, que sólo es un método de votación y no un amarre.¹⁶

El convencional justicialista Esteban Llamosas fue, quizás, quien más avanzó en la formulación de una lectura política del reglamento, interpretando el contenido de éste como el reflejo directo del Pacto de Olivos:

[...] adscribo a la tesis de que todo dato jurídico tiene contenido ideológico. Y sostengo esto porque no podemos caer en la hipocresía de decir que estamos tratando normas procedimentales o reglamentarias asépticas, sin olor ni color, sin contenido ideológico. En este tratamiento de un proyecto de

¹⁵ Convención Nacional Constituyente, *Diario de Sesiones*, 9na. reunión, 1ra. sesión ordinaria, 8/9 de junio de 1994, p. 973.

¹⁶ Convención Nacional Constituyente, *Diario de Sesiones*, 3ra. reunión, 1ra. sesión ordinaria, 31 de mayo de 1994, pp. 156 y 157.

reglamento subyace un contenido ideológico que nosotros, por imperio de la ley y por mandato popular, defendemos desde nuestra bancada porque se origina en lo que consideramos un pacto histórico [...].¹⁷

El fundamento político de la posición antipactista de los convencionales del FG Frente a estas argumentaciones, los fundamentos de la oposición anti-pactista eran de carácter político: se centraban en la necesidad de producir un debate abierto sobre todos los temas y que éstos pudieran ser votados por separado. Se pretendía poner de manifiesto la "decisión política" de trasladar el "Pacto" suscrito por los dos partidos mayoritarios al resto de la CNC, siendo que entre ambos superaban los dos tercios de los miembros del cuerpo. En este sentido, el convencional frentista Raúl Zaffaroni sostenía:

Lo que nos propone el proyecto de reglamento de mayoría es un sistema que desequilibra la dialéctica política que debe regir entre una mayoría y una minoría. El equilibrio de esta dialéctica exige que la minoría no pueda obstaculizar la decisión de la mayoría, pero que tenga oportunidad de expresarse, de hacer constar sus argumentos, de manifestar sus disidencias, de votar y de hacerlo libremente [...]. Se nos proponen trece puntos sumamente importantes a ser tratados en una sola comisión. Pero, lo que es más grave, se nos propone que esos trece puntos los votemos en conjunto, por sí o por no, y que si queremos votar algunos puntos que son caros a nosotros también debemos votar otros que no nos agradan o que no compartimos o respecto de los cuales hasta tenemos razones de conciencia que nos impiden apoyarlos.¹⁸

En refuerzo del argumento de la "politicidad" del reglamento del dictamen de la mayoría, el convencional independiente Iván Cullen decía, citando al pensador político Norberto Bobbio:

¹⁷ Convención Nacional Constituyente, *Diario de Sesiones*, 4ta. reunión, 1ra. sesión ordinaria, 1 de junio de 1994, pp. 354 y 355.

¹⁸ Convención Nacional Constituyente, *Diario de Sesiones*, 3ra. reunión, 1ra. sesión ordinaria, 31 de mayo de 1994, p. 265.

[...] hay que distinguir lo que son las reglas de juego de las reglas de estrategia. Las reglas de juego son las que permiten a los jugadores jugar. Pero después los jugadores deben seguir otras reglas si quieren vencer o perder, y éstas son justamente aquellas que en la teoría de los juegos se llaman reglas de estrategia [...]. El problema de este reglamento es que no ha establecido reglas de juego, sino más bien de estrategia.¹⁹

En cuanto a las facultades de la Comisión de Redacción, la crítica estaba centrada en la consideración de que esas facultades la convertían en "una convención en paralelo", según las palabras del convencional frentista Juan Pablo Caffero, es decir, en una instancia con atribuciones de revisión y de legislación definitiva del conjunto de las reformas propuestas por el cuerpo, más que en una comisión encargada de la redacción de las reformas producidas.

En definitiva, el tramo central de este debate reflejó el eje de la trama y de la dinámica que se iba imponiendo, poco a poco, en el ámbito de la Convención: el corte que dividía las posiciones entre los partidos pactistas y la oposición antipactista se centró, no tanto en el contenido del NCB, sino en la "cláusula cerrojo", que imponía la forma conjunta de votación de los mencionados trece puntos.

Una vez aprobado el dictamen de la mayoría sobre el reglamento, el desarrollo de la Convención pasó a estar centrado en la presentación de los proyectos de reforma constitucional y en la labor en las comisiones de trabajo.²⁰ Cuando finalizó el plazo de presentación de iniciativas de reformas al texto constitucional –24 de junio–, en la mesa de entradas de la CNC habían ingresado 1.593 proyectos, de los cuales el 17,10% fueron girados a la Comisión de Nuevos Derechos y Garantías, el 16,17% a la de Compe-

¹⁹ Convención Nacional Constituyente, *Diario de Sesiones*, 4ta. reunión, 1ra. sesión ordinaria, 1 de junio de 1994, pp. 391 y 392.

²⁰ El reglamento aprobado fijaba la conformación de once comisiones de trabajo: 1) de Redacción; 2) de Coincidencias Básicas; 3) de Competencia Federal; 4) del Régimen Federal, sus Economías y Autonomía Municipal; 5) de Nuevos Derechos y Garantías; 6) de Sistemas de Control; 7) de Participación Democrática; 8) de Integración y Tratados Internacionales; 9) de Peticiones, Poderes y Reglamento; 10) de Hacienda y Administración y 11) de Labor Parlamentaria.

tencia Federal, el 16,13% a la de Régimen Federal, sus Economías y Autonomía Municipal, el 14,08% a la de Coincidencias Básicas, el 10,90% a la de Participación Democrática, el 10,12% a la de Redacción, el 7,50% a la de Integración y Tratados Internacionales, el 7,40% a la de Sistemas de Control y el 0,60% a la de Peticiones, Poderes y Reglamento.²¹

**Características
de los
Despachos
Generales de
las Comisiones**

Luego de extensos debates y complejas negociaciones en las que tuvo una activa participación todo el espectro político representado en el seno de la Convención, las comisiones de trabajo produjeron un total de 29 despachos generales;²² dictamen de Comisión No. 1: Preservación del medio ambiente; dictamen de Comisión Nro. 2: Defensa del orden constitucional y del sistema democrático (ética de la Función Pública); dictamen de Comisión No. 3: Defensa del orden constitucional y del sistema democrático (Orden Constitucional); dictamen de Comisión No. 4: Sobre competencias del Congreso y de las provincias en el dictado de los Códigos Civil, Comercial, Penal, de Minería, del Trabajo y la Seguridad Social; dictamen de Comisión No. 5: Garantías de la identidad étnica y cultural de los pueblos indígenas; dictamen de Comisión No. 6: Posibilidad de las provincias de realizar gestiones y convenios internacionales; dictamen de Comisión No. 7: Institutos para la integración y jerarquía de los tratados internacionales; dictamen de Comisión No. 8: Establecimiento del Defensor del Pueblo; dictamen de Comisión No. 9: Partidos políticos; dictamen de Comisión No. 10: Iniciativa popular; dictamen de Comisión No. 11: Tratados internacionales y declaraciones sobre Derechos Humanos; dictamen de Comisión No. 12: Autonomía Municipal; dictamen de Comisión No. 13: Creación de regiones para el desarrollo econó-

²¹ Revista *Crónicas del Senado*, Buenos Aires, año 2, No.19, 19 de julio de 1994, p. 35.

²² Según el reglamento, cada comisión permanente de trabajo debía formular despachos generales de todos los proyectos que hubiesen ingresado a la misma, aconsejando las reformas que a su juicio conviniera introducir a la Constitución Nacional. Si las opiniones de los miembros de una comisión se encontrasen divididas, la minoría tenía derecho de presentar su dictamen en las mismas condiciones que la mayoría. El dicta-

mico y social; dictamen de Comisión No. 14: Amparo y hábeas corpus; dictamen de Comisión No. 15: Designación de directores del Banco Central y titulares de organismos de contralor; dictamen de Comisión No. 16: Facultades del Congreso referidas a pedidos de informes, interpelaciones y comisiones de investigación; dictamen de Comisión No. 17: Ministerio Público como órgano extrapoder; dictamen de Comisión No. 18: Consulta popular; dictamen de Comisión No. 19: Derechos argentinos de soberanía sobre Islas Malvinas; dictamen de Comisión No. 20: Consejo Económico y Social; dictamen de Comisión No. 21: Núcleo de coincidencias básicas; dictamen de Comisión No. 22: Defensa de la competencia, del usuario y del consumidor; dictamen de Comisión No. 23: Sistema electoral; dictamen de Comisión No. 24: Movimientos sociales; dictamen de Comisión No. 25: Régimen de coparticipación federal; dictamen de Comisión No. 26: Organización de la educación, la ciencia y la cultura; dictamen de Comisión No. 27: Recursos naturales; dictamen de Comisión No. 28: Atribuciones del Senado para designar al Directorio del Banco Central y de las provincias para crear bancos estatales; y dictamen de Comisión No. 29: Disposiciones transitorias. Estos fueron girados a la Comisión de Redacción, la cual debió efectuar un despacho parcial por cada tema dictami-

men de mayoría y el o los dictámenes de minoría formarían parte de los despachos generales de las comisiones permanentes. Producidos éstos, los mismos debían ser girados por la Presidencia de la CNC a la Comisión de Redacción, la cual debía efectuar los despachos parciales sobre los temas dictaminados, de acuerdo con las facultades y directivas establecidas en el reglamento. Una vez producidos los mismos, debían ser remitidos en forma inmediata para su tratamiento y votación por el plenario de la Convención, previa publicación de los mismos en los órdenes del día. En suma, cada tema estipulado para ser objeto de reforma del texto constitucional debía atravesar tres instancias de tratamiento: 1) en la Comisión Permanente, que produciría un Dictamen de Comisión con el despacho general del tema, el que, a su vez, podía contener un dictamen de mayoría y uno a varios dictámenes de minoría; 2) en la Comisión de Redacción, que produciría un Orden del Día con el despacho parcial del tema, el que, a su vez, podía contener un dictamen de mayoría y uno a varios dictámenes de minoría; y 3) en el plenario de la Convención, en el que eran objeto de tratamiento y votación final.

Comportamiento de los partidos políticos frente a los dictámenes

nado para que los mismos pudieran ser tratados en sesiones plenarias por la Convención.

En el marco de este proceso, resulta interesante observar el comportamiento general de los principales partidos políticos y bloques²³ con referencia a los citados dictámenes. Considerando los 26 principales despachos generales²⁴ emitidos por las comisiones de trabajo, se puede observar que:

a) la totalidad de los dictámenes de mayoría contenidos en cada despacho general fueron firmados por los bloques del PJ y de la UCR;

b) de los 26 despachos generales, el FG suscribió 19 dictámenes de mayoría juntamente con los bloques del PJ y la UCR²⁵ y 6 dictámenes en minoría (es decir, sólo 6 de los 26 estaban firmados solamente por el PJ y la UCR);

c) el bloque del MODIN no suscribió ningún dictamen de mayoría y presentó 19 dictámenes de minoría;

d) el resto de los bloques minoritarios presentaron dictámenes de minoría en 24 de los 26 despachos generales señalados, entre los que, por su cantidad, tuvieron mayor

²³ Los bloques que conformaron la CNC eran los siguientes: 1) Partido Justicialista (137 miembros); 2) Unión Cívica Radical (72); 3) Frente Grande (31); 4) MODIN (21); 5) Fuerza Republicana (7); 6) Pacto Autonomista-Liberal (5); 7) Partido Demócrata de Mendoza (4); 8) Unión de Centro Democrático-Alianza de Centro Liberal (4); 9) Unidad Socialista (3); 10) Partido Demócrata Progresista (3); 11) Partido Renovador de Salta (3); 12) Cruzada Renovadora de San Juan (3); 13) Movimiento Popular Fueguino (3); 14) Partido Acción Chaqueña (2); 15) Movimiento Popular Jujeño (2); 16) Movimiento Popular Neuquino (2); 17) Partido Bloquista de San Juan (1); 18) Frente Cívico y Social (2).

²⁴ Excluyo de la evaluación los dictámenes nros. 11, 19 y 29 por tratarse de despachos sobre los que hubo unanimidad total en su favor o los que suponían cuestiones estrictamente formales, sobre los que los bloques no debieron asumir una posición política.

²⁵ De los 19 dictámenes de mayoría que el FG signó junto al PJ y a la UCR, 2 de ellos contenían disidencias parciales (dictámenes de Comisión nros. 23 y 25) y otros 3 fueron acompañados en su contenido mediante dictámenes de minoría (dictámenes de Comisión nros. 1, 10, 18). Como el reglamento de la CNC no contemplaba entre sus preceptos la posibilidad de la presentación de disidencias parciales o totales –solo establecía la posibilidad de presentación de dictámenes de minoría–, esas disidencias no tenían validez formal, aunque marcaron el punto de vista de este sector político sobre esos temas.

intervención los suscritos por los bloques pertenecientes al Partido Demócrata de Mendoza, al Partido Demócrata Progresista, el Pacto Autonomista-Liberal, la Unión de Centro Democrática y la Fuerza Republicana.

Desde el 13 de julio hasta el 16 de agosto, la Comisión de Redacción dictaminó los 15 órdenes del día sobre los que se produjeron las reformas efectivas al texto constitucional:²⁶ 1) Defensa del Orden Constitucional y del Sistema Democrático (Ética de la Función Pública y Orden Constitucional); 2) Establecimiento del Defensor del Pueblo; 3) Preservación del Medio Ambiente; 4) Partidos Políticos; 5) Iniciativa Popular; 6) Núcleo de Coincidencias Básicas; 7) Institutos para la Integración y Jerarquía de los Tratados Internacionales; 8) Cuestión Federal (sobre Competencias del Congreso y de las Provincias en el dictado de los Códigos Civil, Comercial, Penal, de Minería, del Trabajo y la Seguridad Social; Posibilidad de las Provincias de realizar Gestiones y Convenios Internacionales; Autonomía Municipal; Creación de Regiones para el Desarrollo Económico y Social; Régimen de Coparticipación Federal; Organización de la Educación, la Ciencia y la Cultura; Recursos Naturales; Atribuciones del Senado para designar al Directorio del Banco Central y de las Provincias para crear Bancos Estatales); 9) Amparo y Hábeas Corpus; 10) Garantías de la Identidad Étnica y Cultural de los Pueblos Indígenas; 11) Sistema Electoral; 12) Derechos Argentinos de Soberanía sobre Islas Malvinas; 13) Consulta Popular; 14) Defensa de la Competencia, del Usuario y del Consumidor; 15) Ministerio Público como Órgano Extrapoder.

Además del NCB, los temas más álgidos y que más atención reclamaron de los convencionales fueron varios, tales como la cuestión federal, particularmente la incorporación

26 Algunos dictámenes de comisiones no fueron tratados por la Comisión de Redacción, por lo que no fueron incluidos entre los órdenes del día alrededor de los cuales giró el debate final de reforma constitucional. Ellos fueron: 1) dictamen de Comisión No. 15: Designación de Directores del Banco Central y Titulares de Organismos y Contralor; 2) dictamen de Comisión No. 16: Facultades del Congreso referido a Pedidos de Informes, Interpelaciones y Comisiones de Investigación; 3) dictamen de Comisión No. 20: Consejo Económico y Social; y 4) Dictamen de Comisión No. 24: Movimientos Sociales.

**Aprobación
por
unanimidad
de la Reforma**

constitucional de la coparticipación federal,²⁷ la jerarquización constitucional de los tratados de derechos humanos²⁸ o de algún tipo de cláusula contra el aborto, la organización de la Educación, la Ciencia y la Cultura y el Ministerio Público como Órgano Extrapoder. El resto de los puntos señalados no supusieron tendencias conflictivas entre los bloques mayoritarios, sino sólo posiciones de disidencias parciales. El comportamiento de los bloques durante las votaciones definitivas de estos órdenes del día siguió los lineamientos generales asumidos en las comisiones de trabajo, lo que permite extender las observaciones realizadas al respecto también para esta instancia.

Luego del tratamiento en plenario de los órdenes del día señalados, el 22 de agosto la CNC aprobó, por unanimidad –230 convencionales presentes de todos los bloques– y con votación a mano alzada, el conjunto de las reformas constitucionales introducidas luego de 87 días de negociaciones y debates, por lo que quedó sancionada la “nueva Constitución Nacional”. Bien cabe esta aseveración si se tiene en cuenta que la CN de 1853 –con las reformas de 1860, 1866, 1898 y 1957– fue modificada en un 70%, lo que indica, al menos descriptivamente, la magnitud del proceso reformista. El nuevo texto tiene 130 artículos –20 más que los 110 artículos de la CN vigente hasta entonces–; se introdujo un nuevo capítulo denominado “Nuevos Derechos y Garantías”, en el que se incorporaron 8 nuevos artículos; se modificó el articulado del antiguo texto,

²⁷ Este constituyó uno de los temas que más dividió las aguas en el PJ. El eje de las diferencias estuvo puesto en las condiciones de jerarquización constitucional de la coparticipación federal, asumiendo las posiciones más duras los convencionales peronistas Néstor Kirchner y Rubén Marín, gobernadores de Santa Cruz y La Pampa respectivamente, apoyados por los convencionales radicales Horacio Massaccesi y Carlos Maestro, gobernadores de Río Negro y Chubut respectivamente, los que se enfrentaron a los convencionales voceros del oficialismo, que se oponían a tal incorporación.

²⁸ Este tema permitió la conformación de un *grupo transversal* de convencionales justicialistas, radicales y frentistas que formaban parte de la comisión de trabajo que trató el mismo, los que hasta han asumido posiciones y lineamientos políticos comunes para neutralizar las presiones contrarias a la labor de la comisión, presiones originadas en el interior

excepto el de la parte dogmática –Declaraciones, Derechos y Garantías–; y se lo reenumeró.

Las reformas e incorporaciones introducidas en el texto constitucional, además de cuantiosas, fueron sustantivas en cuanto a su contenido:

1) *Defensa del orden constitucional* (art. 36 del nuevo texto): se estableció el mantenimiento del imperio de la CN cuando actos de fuerza contra el orden institucional y el sistema democrático interrumpieren la observancia de la misma, y se declaró insanablemente nulos a esos actos; sus autores, al igual que quienes usurparen funciones previstas para las autoridades de la CN, sufrirán la pena de los infames traidores a la patria y serán inhabilitados a perpetuidad para ocupar cargos públicos; se incorporó el derecho de resistencia de los ciudadanos ante los actos señalados; se estableció la inhabilitación para ocupar cargos o empleos públicos para aquellos que incurrieren en grave delito doloso contra el estado que conlleve enriquecimiento;

2) *Sistema electoral* (art. 37): se reconoció la universalidad, igualdad, obligatoriedad y el carácter de secreto del sufragio y la igualdad de oportunidades reales entre varones y mujeres para el acceso a cargos electivos y partidarios;

3) *Partidos políticos* (art. 38): se los reconoció como instituciones fundamentales del sistema democrático; se estableció su creación libre, organización y funcionamiento democráticos, la representación de las minorías, la competencia interna para la postulación de candidatos electivos, el acceso a la información pública y a la difusión de sus ideas, su sostenimiento económico por parte del estado y

de sus propios bloques partidarios o de entidades privadas como ADEFA, contrarias a la incorporación del Pacto de San José de Costa Rica con jerarquía constitucional porque entre sus preceptos se encuentra el derecho de respuesta o réplica, al que consideraban atentatorio de la libertad de prensa –criterio, este último, no compartido por la doctrina nacional e internacional ni por ningún miembro de los bloques mayoritarios de la comisión–. En este grupo se destacaron los convencionales Juan Pablo Cafiero y Alicia Oliveira (FG), Elisa Carrión, Enrique De Vedia y Jorge Amiena (UCR), Esteban Llamosas, Juan Hitters, Rodolfo Ponce de León y Zelmira Reggazzoli (PJ).

la obligatoriedad de la publicidad del origen y destino de los fondos y patrimonios partidarios;

4) *Iniciativa legislativa popular* (art. 39): se incorporó el derecho ciudadano de iniciativa legislativa ante la Cámara de Diputados de la Nación, la que deberá tener expreso tratamiento dentro del término de doce meses;

5) *Consulta popular* (art. 40): se estableció la posibilidad de consulta popular vinculante de proyectos de leyes por parte de la Cámara de Diputados de la Nación –cuyo aval afirmativo lo convertirá en ley– y la posibilidad de consulta popular no vinculante por parte del presidente de la Nación;

6) *Medio ambiente* (art. 41): se incorporó el derecho a un ambiente sano, equilibrado, apto para el desarrollo humano y para las actividades productivas y el deber de preservarlo; la obligación de recomponer el daño ambiental; la obligatoriedad estatal a la protección de aquel derecho, a la utilización racional de los recursos naturales, a la preservación del patrimonio natural y cultural, de la diversidad biológica y a la información y educación ambientales; y se prohibió el ingreso al territorio nacional de residuos peligrosos y radiactivos;

7) *Consumidores y usuarios de bienes y servicios* (art. 42): se reconoció el derecho de éstos a la protección de su salud, seguridad e intereses económicos, a una información adecuada y veraz, a la libertad de elección, y a condiciones de trato equitativo y digno; la obligatoriedad estatal para la protección de estos derechos, de la educación para el consumo, de la defensa de la competencia, del control de los monopolios naturales y legales, de la calidad y eficiencia de los servicios públicos, y de la constitución de asociaciones de consumidores y de usuarios; y la obligatoriedad legal de la participación de estas organizaciones en los organismos de control de los servicios públicos de competencia nacional;

8) *Amparo, hábeas corpus y hábeas data* (art. 43): se incorporó el derecho a interponer acción de amparo contra todo acto u omisión de autoridades públicas o de privados que lesione, restrinja, altere o amenace derechos y garantías reconocidos por la CN, un tratado o ley; la acción de

hábeas data para tomar conocimiento de datos públicos o privados referidos a la propia persona; y la acción de hábeas corpus cuando el derecho lesionado, restringido, alterado o amenazado fuera la libertad física, el agravamiento en las condiciones de detención o la desaparición forzada de personas;

9) *Derechos de los pueblos indígenas* (art. 75, inc. 17): se reconoció la preexistencia étnica y cultural de los pueblos indígenas, el respeto a su identidad, el derecho a su educación bilingüe e intercultural, la posesión y propiedad comunitarias de las tierras que tradicionalmente ocupan —las que no son enajenables, transmisibles ni susceptibles de gravámenes o embargos—, y su participación en la gestión de los recursos naturales que los afecten;

10) *Desarrollo humano* (art. 75, inc. 19): se incorporó la atribución del Congreso a proveer el desarrollo humano, el progreso económico con justicia social, la productividad de la economía nacional, la generación de empleo, la formación profesional de trabajadores, la defensa del valor moneda, la investigación científico-tecnológica, el poblamiento del territorio nacional, el desarrollo regional, la gratuidad y equidad de la educación pública, la autonomía y autarquía de las universidades nacionales, la identidad y pluralidad cultural, el patrimonio artístico y los espacios culturales y audiovisuales;

11) *Tratados internacionales* (art. 75, incs. 22 y 24): se estableció la jerarquía constitucional de la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre, la Declaración Universal de Derechos Humanos, la Convención Americana sobre Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y su Protocolo Facultativo, la Convención sobre la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio, la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, la Convención contra la Tortura y otros Tratos de Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes y la Convención sobre los Derechos del Niño, los que deben entenderse co-

mo complementarios de los derechos y garantías de la CN; y se estableció la jerarquía supralegal de los tratados de integración que deleguen competencias y jurisdicción a organizaciones supraestatales;

12) *Medidas de acción positivas y protección de las mujeres y niños durante el embarazo* (art. 75, inc. 23): se incorporó la atribución del Congreso para promover medidas de acción positivas que garanticen la igualdad real de oportunidades y trato, y el pleno goce de los derechos reconocidos por la CN para niños, mujeres, ancianos y personas con discapacidad; y la obligatoriedad del mismo para dictar un régimen de seguridad social especial e integral en protección del niño desde el embarazo hasta la finalización del período de enseñanza elemental, y de la madre durante el embarazo y el tiempo de lactancia;

13) *Régimen federal y atribuciones de los gobiernos de provincias* (art. 75, incs. 1, 2, 3, 6, 8 y 30, y arts. 123, 124 y 125): se estableció la atribución del Congreso para legislar en materia aduanera, respetando la uniformidad en toda la Nación para el establecimiento de los derechos de importación y exportación; para imponer contribuciones indirectas y directas, las que deben ser coparticipables según un régimen de coparticipación en el que la distribución entre la Nación, las provincias y la ciudad de Buenos Aires deberá efectuarse en relación directa a las competencias, servicios y funciones de cada una de ellas, cuyo control y fiscalización estará a cargo de un organismo fiscal federal; para determinar la respectiva reasignación de recursos ante cualquier tipo de transferencia de competencias, servicios o funciones de la Nación a las provincias o a la ciudad de Buenos Aires; para establecer y modificar las asignaciones específicas de recursos coparticipables por tiempo determinado; para establecer un banco federal y otros bancos nacionales; para el establecimiento de utilidad nacional en el territorio de la República; y se determinó la atribución de las provincias para asegurar la autonomía de sus municipios en lo institucional, político, administrativo, económico y financiero; para crear regiones para el desarrollo económico y social; para celebrar convenios internacionales; para ejercer el dominio originario de

los recursos naturales existentes en sus territorios; y para conservar organismos de seguridad social para empleados públicos y profesionales;

14) *Composición del Senado y duración del mandato de los senadores* (arts. 54 y 56): se estableció que el Senado se compondrá de tres senadores por cada provincia y por la Ciudad de Buenos Aires, elegidos en forma directa y conjunta, correspondiendo dos bancas por la mayoría y la restante por la primera minoría; y que los senadores durarán seis años en el ejercicio de sus mandatos;

15) *Extensión del periodo de sesiones ordinarias del Congreso* (art. 63): se estableció que las Cámaras del Congreso Nacional se reunirán en sesiones ordinarias desde el 1 de marzo de cada año al 30 de noviembre;

16) *Intervención federal* (art. 75, inc. 31): se estableció la atribución del Congreso de disponer la intervención federal a una provincia o a la ciudad de Buenos Aires;

17) *Delegación legislativa* (art. 76): se prohibió la delegación legislativa en el Poder Ejecutivo, salvo en materias determinadas de administración o de emergencia públicas, conforme a la reglamentación;

18) *Formación y sanción de leyes* (arts. 77, 79, 80, 81 y 82): se estableció la posibilidad de que las Cámaras, luego de aprobar un proyecto de ley en general, puedan delegar en sus comisiones la aprobación en particular del mismo con el voto de la mayoría absoluta del total de sus miembros; la imposibilidad de que los proyectos desechados parcialmente puedan ser aprobados por el Poder Ejecutivo en la parte restante; la reducción a tres de las intervenciones posibles de las Cámaras en el tratamiento de los proyectos de leyes; y la exclusión de la sanción tácita o ficta de leyes;

19) *Auditoría General de la Nación* (art. 85): se creó la Auditoría General de la Nación como organismo de asistencia técnica del Congreso, con autonomía funcional, encargado del control externo de los aspectos patrimoniales, económicos, financieros y operativos –control de legalidad, gestión y auditoría– de toda la actividad de la administración pública centralizada y descentralizada;

20) *Defensor del Pueblo* (art. 86): se creó el Defensor del

Pueblo como órgano independiente instituido en el ámbito del Congreso, con autonomía funcional y sin recibir instrucciones de ninguna autoridad, responsable de la defensa y protección de los derechos humanos y demás derechos, garantías e intereses tutelados por la CN y por las leyes, ante hechos, actos u omisiones de la Administración;

21) *Duración del mandato del presidente y forma de elección del mismo* (arts. 89, 90, 91, 93, 94, 95, 96, 97 y 98): se eliminó el requisito confesional para ser presidente y vicepresidente de la Nación; se instituyó la posibilidad de reelección del presidente y del vicepresidente de la Nación, cuyos mandatos pasaron a durar cuatro años; se estableció la elección popular directa del presidente y del vicepresidente de la Nación, en doble vuelta *-ballotage-*;

22) *Jefe de Gabinete de Ministros* (arts. 100 y 101): se creó el cargo de Jefe de Gabinete de Ministros, con responsabilidad política ante el Congreso Nacional, encargado de ejercer la administración general del país, efectuar los nombramientos de los empleados de la administración, ejercer las funciones y atribuciones que le delegue el presidente, coordinar y convocar las reuniones de gabinete de ministros, enviar al Congreso los proyectos de Ley de Ministerios y de Presupuesto, hacer recaudar las rentas de la Nación, refrendar los decretos reglamentarios de las leyes, los decretos de necesidad y urgencia y otros, concurrir a las sesiones del Congreso y participar de sus debates *-sin votar-*, presentar una memoria detallada del estado de la Nación *-en el comienzo de las sesiones ordinarias-*, producir informes y explicaciones verbales a cualquiera de las Cámaras, informar a las Cámaras sobre la evolución del gobierno;

23) *Decretos de necesidad y urgencia* (art. 99, inc. 3): se prohibió al presidente de la Nación, bajo pena de nulidad absoluta e insanable, emitir disposiciones de carácter legislativo, salvo cuando circunstancias excepcionales hicieran imposible seguir los trámites ordinarios previstos por la CN para la sanción de las leyes y no se trate de normas que regulen materia penal, tributaria, electoral, el régimen de partidos políticos;

24) *Consejo de la Magistratura* (art. 114): se creó el Con-

sejo de la Magistratura, que tiene a su cargo la selección de los magistrados de tribunales inferiores mediante concurso público, la administración de los recursos del Poder Judicial, la ejecución del presupuesto que se le asigne a la administración de justicia, el ejercicio de facultades disciplinarias sobre los magistrados y la apertura de procedimientos de remoción de magistrados:

25) *Designación y remoción de los jueces de la Corte Suprema de la Nación* (art. 99, inc. 4 y art. 53): se estableció la atribución del presidente de la Nación para nombrar a los magistrados de la Corte Suprema con acuerdo del Senado; y el juicio político para la remoción de los mismos por mal desempeño de sus funciones, por delito en el ejercicio de sus funciones o por crímenes comunes;

26) *Designación y remoción de los jueces de los tribunales inferiores* (art. 99, inc. 4 y art. 115): se estableció la atribución del presidente de la Nación para nombrar a los magistrados de los tribunales federales inferiores sobre la base de una propuesta vinculante en terna del Consejo de la Magistratura, con acuerdo del Senado; y la remoción de los jueces de los tribunales inferiores por mal desempeño de sus funciones, por delito en el ejercicio de sus funciones o por crímenes comunes, a través de un jurado de enjuiciamiento integrado por legisladores, magistrados y abogados de la matrícula federal;

27) *Ministerio Público* (art. 120): se estableció el Ministerio Público como órgano independiente con autonomía funcional y autarquía financiera, con la función de promover la actuación de la justicia en defensa de la legalidad de los intereses generales de la sociedad;

28) *Autonomía de la Ciudad de Buenos Aires* (art. 129): se instituyó a la ciudad de Buenos Aires con un régimen de gobierno autónomo, con facultades propias de legislación y jurisdicción, y con elección popular directa de su jefe de gobierno;

29) *Mayorías especiales para la sanción de ciertas leyes*: se estableció que los proyectos de leyes que modifiquen el régimen electoral y de partidos políticos deben ser

**Balance de los
presidentes de
bloque**

aprobados por mayoría absoluta de los miembros de cada una de las Cámaras del Congreso Nacional.²⁹

Evidentemente, la reforma constitucional llevada a cabo no se agotó en la cuestión que la motorizó desde la perspectiva oficial, es decir, la reelección presidencial. Al finalizar la labor iniciada tres meses antes, el balance que hicieron los presidentes de los 19 bloques que conformaron la arena política de la CNC dio cuenta de ello, sin que la oposición antipactista haya dejado de plantear sus cuestionamientos particulares frente a la defensa global que hicieron los peronistas y radicales de las reformas emprendidas.

En su discurso final, el presidente del bloque justicialista, Augusto Alasino, dijo:

Desde que llegamos, comprendimos que la responsabilidad y el compromiso del peronismo se iba agrandando con el correr de los días y, entre nosotros, nos exhortábamos a tener la grandeza de reconocer la grandeza del otro [...]. La Convención derribó dos muros: el de las desconfianzas mutuas, de las urgencias electorales, el de las gambetas; y el otro muro, el del lenguaje, porque manejábamos dos lenguajes distintos y, muchas veces, acepciones distintas de los mismos valores, y entonces cristallizábamos las diferencias sin poder superar los conflictos.³⁰

El jefe radical, Raúl Alfonsín, reivindicó centralmente lo que denominó como un "triunfo de la política":

Esta reforma significó un triunfo de la política. No son casuales las resistencias y críticas de importantes sectores económicos, que han advertido el triunfo de la política [...]. Nunca más tres o cuatro empresarios, por más poderosos que sean, podrán excluir de las decisiones a los representantes del pueblo, en nombre del poder vicario y parásito.³¹

²⁹ Este artículo que formaba parte del NCB fue aprobado por el plenario juntamente con los restantes 12 temas del "paquete"; sin embargo, no fue transcrito a la versión final de la CN que fue votada el 22 de agosto. Se espera su pronta incorporación al texto definitivo de la CN, ya que el mismo tiene vigencia desde el momento de su aprobación en comisión y en el plenario.

³⁰ *El Littoral*, Santa Fe, 23 de agosto de 1994.

Por su parte, el líder del Frente Grande, Carlos Álvarez, además de haberse lamentado de no haber podido abrir el "paquete", sostuvo:

Teníamos el temor de que sólo importara el Núcleo –y lo digo con total franqueza–, lo que finalmente se dispó, y hoy tenemos una Constitución más justa y democrática [...]. Hay datos alentadores, hubo atisbos de recuperar la autonomía de la dirigencia política frente a los factores de poder, y una dirigencia que empieza a tomar distancia de éstos siempre preocupa al poder [...]. También sabíamos que íbamos a pelear con otras conciencias progresistas de otros partidos [...], pero desde el Frente Grande demostramos que no somos un grupo de maximalistas sino que tenemos internalizada la cultura de la convivencia y el diálogo.³²

Aldo Rico, en cambio, mantuvo su virtual oposición al proceso de reforma constitucional afirmando que se había puesto mucho énfasis en "poner límites a lo malo, pero no para lo bueno". Sin embargo, dio su apoyo a la votación general del texto constitucional reformado y sostuvo que:

Con nuestro no, le hemos dado legalidad a esta reforma, a la que iremos a jurar en Concepción del Uruguay.³³

En este contexto, el 25 de agosto las autoridades nacionales junto a los convencionales constituyentes juraron el nuevo texto constitucional en la ciudad entrerriana de Concepción del Uruguay, dando por concluido el proceso de reforma iniciado en diciembre del año anterior.

³¹ *Clarín*, Buenos Aires, 23 de agosto de 1994.

³² *El Litoral*, Santa Fe, 23 de agosto de 1994.

³³ *Clarín*, Buenos Aires, 23 de agosto de 1994.

Conclusiones

En suma, de este proceso pueden inferirse algunas conclusiones importantes:

a) La alianza pactista entre el PJ y la UCR no se remitió apenas al tratamiento de los 13 puntos del NCB, sino que se trasladó al resto de los temas habilitados para la discusión y para la votación abierta, perfilando un acercamiento que condujo a una elaboración común de dictámenes y de posicionamientos en el debate de los temas;

b) El PJ y la UCR estuvieron cruzados por diferencias y conflictos internos que se reflejaron marcadamente en la asunción de posiciones diferenciadas frente a temas como la cuestión federal, la jerarquización constitucional de los tratados de derechos humanos y del derecho a la vida desde la concepción o ante el mismo NCB, lo que reforzó más aún la necesidad de "contención" que les aportaba a ambos la alianza establecida entre ellos, inclusive para los temas habilitados;

c) El FG, sabiendo de la necesidad de los dos partidos mayoritarios de procurar su apoyo a los dictámenes de mayoría en vista de "legitimar" el proceso constituyente, aceptó el desafío y tuvo una activa injerencia en las reformas finalmente introducidas en el texto constitucional, lo que explica su apoyo a la mayoría de los dictámenes también suscritos por el PJ y la UCR producidos en las respectivas comisiones de trabajo, en la Comisión de Redacción, así como en la votación definitiva de las reformas al texto constitucional;

d) El bloque del MODIN y el resto de los bloques minoritarios, al asignar en minoría todos los dictámenes que presentaron, participaron en una posición marginal y secundaria respecto a los dictámenes en torno de los cuales se llevaron a cabo las reformas al texto constitucional;

e) La cuestión de la "cláusula cerrojo" y, en menor medida, parte del contenido del NCB, configuró el tema que enfrentó a los partidos pactistas con los antipactistas. Luego de su discusión durante el tratamiento del despacho del reglamento de la CNC, las diferencias observadas en torno de los ejes temáticos de la reforma del texto cons-

titucional no tuvieron aquel corte, sino que se trasladaron, según lo que se estuviera tratando, al interior de los bloques, situación que hasta permitió la configuración de *sub-bloques transversales*, particularmente en relación a los temas más conflictivos;

l) La cuestión motora de esta reforma la constituyó la reelección presidencial, pero su desarrollo posterior, a partir de la dinámica política dada en la CNC entre los bloques o en el interior de los mismos, dio lugar a un juego institucional que rebasó, aunque con imperfecciones e irregularidades, tal temática y permitió correr el centro de atención y de trabajo a cuestiones institucionalmente trascendentes, como el tema federal, la incorporación constitucional de los tratados, los nuevos derechos y garantías o la cláusula del desarrollo humano;

g) Las actividades de la CNC, cruzadas por trabajosas negociaciones, extensos debates y no pocos conflictos, se desarrollaron en un clima en el que primó la coexistencia política en medio de un marcado pluralismo ideológico y la permanente búsqueda de acuerdos –esto último, al menos entre los principales protagonistas del proceso reformista– por encima de salidas que supusieran una alternativa de ruptura institucional, lo que nos permite afirmar, junto a las conclusiones anteriores, que las reformas alcanzadas fueron el resultado de un *trabajoso consenso partidario mayoritario*. ♦