

RESEÑA DEL TRIGÉSIMO ANIVERSARIO DE LA REFORMA DE LA CONSTITUCIÓN NACIONAL DE LA REPÚBLICA ARGENTINA (1994-2024)¹

ALBERTO MANUEL GARCÍA LEMA²

1. Introducción y breves antecedentes

El 22 de agosto de 2024 se cumplirá el trigésimo aniversario de la sanción, por parte de la Convención General Constituyente, de la última reforma de la carta magna argentina en la ciudad de Santa Fe. En este sentido, resulta auspicioso resaltar tal acontecimiento a través del análisis del proceso reformador, desde sus antecedentes hasta la puesta en vigencia de la constitución reformada el 22 de agosto de 1994.

El primer antecedente de la reforma constitucional fue el acuerdo político Perón-Balbín a fines de 1973, entendimiento que dio por superada y suprimida a la Constitución de 1949 y restableció nuestra Constitución histórica de 1853/60 con sus reformas parciales posteriores. Asimismo, el acuerdo también asumió que era necesario gestar una nueva Constitución proyectada al siglo XXI, fundada en acuerdos interpartidarios, lo cual suponía también un mayor rol protagónico de los partidos políticos en la Argentina y en el proceso de construcción democrática en sí mismo. La tarea le fue encomendada en aquella época a Solano Lima y Julián Licastro.

En ese período de las presidencias antedichas, entre 1973 y 1976, rigió al país la Constitución histórica de 1853/60 hasta que fue derrocada María Estela Martínez de Perón. Cabe destacar que contó con una reforma (que luego caducó) introducida por el Gobierno militar durante la presidencia de Alejandro Lanusse en el año 1972. Ya para 1983, el Gobierno de Raúl Alfonsín se inició bajo aquella Constitución histórica, y como no hubo ninguna

1 Este artículo tiene como base la exposición realizada por el autor el 28 de julio de 2023 en el Instituto de Derecho Constitucional de la Academia Nacional de Derecho, de la cual es miembro.

2 Negociador por el Partido Justicialista de los acuerdos para la reforma constitucional desde 1986 en adelante. Conventional nacional constituyente, miembro de la Comisión Redactora y de Coincidencias Básicas (1994). Exprocurador del Tesoro de la Nación (1991-1995). Vicejefe de Gabinete de Ministros (1995-1996). Conjuez de la Corte Suprema de Justicia de la Nación (2002 en adelante). Profesor de Derecho Constitucional de la Universidad de Buenos Aires (1973-2008) y en distintos años en la Universidad del Salvador y en la Universidad Austral. Se pueden encontrar referencias de sus obras en: www.garcialema.com.ar. Correo electrónico: agarcialema@garcialema.com.ar.

reforma, la primera presidencia de Carlos Menem (1989/1990) también transitó bajo la misma Constitución.

2. Etapas del proceso reformador

El camino reformador se desarrolló en cuatro etapas. La primera de ellas transcurrió entre 1986 y 1990; se basó en las negociaciones realizadas entre el Partido Radical y el Partido Justicialista y se selló bajo el “Acuerdo de Reafirmación Federal” de 1990, firmado por el presidente Carlos Menem, los gobernadores de todas las provincias y el intendente de la Ciudad de Buenos Aires. Las negociaciones bipartidistas fueron iniciadas a partir del debate sobre las propuestas del Consejo para la Consolidación de la Democracia (1986/1987) entre el Gobierno del presidente Alfonsín con el justicialismo renovador, cuyo líder fue Antonio Cafiero, y desarrolladas entre diciembre de 1987 y septiembre de 1988 (interrumpidas por la cercanía con la elección presidencial de 1989), pero que significaron un avance importante en cuanto al diseño de la reforma aprobada en 1994.

La segunda de estas cuatro etapas estuvo circunscripta por el Pacto de Olivos, el cual trató los siguientes temas: 1) la consolidación del sistema democrático, en donde se hizo mención a los principales aspectos institucionales y políticos, la mayoría de los cuales se habían desarrollado en 1987/1988; 2) el afianzamiento de la independencia de la justicia y el fortalecimiento de los órganos de control; 3) el rediseño del régimen federal para favorecer el progreso y el desarrollo económico de provincias y regiones; y 4) la integración latinoamericana y continental. Mientras que en los dos primeros temas se hizo un detalle de los principales fines a cumplir, en los dos últimos se los dejó totalmente abiertos. Al final del Pacto, se realizó una referencia a temas que resultarían incluidos en un Núcleo de Coincidencias Básicas y otros temas de libre debate en la Convención.

La tercera etapa resume en los acuerdos de diciembre de 1993, los cuales fueron elaborados por comisiones de juristas y políticos del justicialismo y del radicalismo, que ampliaron las originarias integradas por Héctor Masnatta y el autor de este trabajo por el justicialismo (luego se incorporó Eduardo Menem) y con Ricardo Gil Lavedra y Carlos Nino por el radicalismo. Allí se elaboró la denominada “letra chica” de los acuerdos contenidos en el Pacto de Olivos.

Esos acuerdos elaboraron las reformas contenidas en el Núcleo de Coincidencias Básicas —que establecía que todas ellas debían votarse en conjunto y que conformaban una garantía para el radicalismo dado su carácter de fuerza minoritaria— y las que se derivaban para su “libre tratamiento por la Convención Constituyente” en el marco de los fines enunciados para cada uno de ellas, que amplió notablemente las tareas de la Convención. El tratamiento del último de estos acuerdos en el Congreso de la Nación fue debatido al tratarse la Ley 24309, declarativa de la necesidad de una reforma constitucional de carácter “parcial”, y su aprobación legislativa cumplió con las mayorías de los dos tercios de los miembros de ambas Cámaras, en la exégesis más estricta del artículo 30 de la Constitución

Nacional. Con la convocatoria y la celebración de elecciones nacionales para la elección de los constituyentes bajo el régimen de representación proporcional —que se realizaron en el mes de abril de 1994—, se logró la participación de todas las fuerzas políticas importantes (partidos nacionales y provinciales).

La cuarta y última etapa se sustentó en la tarea de la Convención Nacional Constituyente de 1994, la cual fue significativa en dos aspectos centrales: a) convalidó todas las reformas contenidas en el Núcleo de Coincidencias Básicas; y b) amplió notablemente los acuerdos del Pacto de Olivos al incorporar muchas otras reformas al tratarse la casi totalidad de los “temas habilitados”.

La habilitación de temas para su libre tratamiento por la Convención originó normas trascendentes relativas a derechos humanos y al orden económico, social y cultural. Estas reformas fueron consideradas primero por las Comisiones de origen, luego por la Comisión Redactora y finalmente por el Plenario de la Convención, tal como puede consultarse en el cuadro comparativo (de los dictámenes de las comisiones y sanciones del plenario) en *Obra de la Convención Nacional Constituyente 1994* (1995) y en la reciente obra de Eduardo Menem *Crónicas de la Convención Constituyente de 1994* (2022). Cabe resaltar que el texto final fue aprobado y jurado por la totalidad de los convencionales constituyentes que representaron a todas las fuerzas políticas significativas de esa época y que la reforma de 1994 respondió a un programa a ejecutarse en las décadas posteriores.

3. Conclusión

Los grandes temas de la reforma que provenían del debate de los años 1986/1988 y recordados en el Acuerdo de Olivos se sintetizan en cinco ideas-fuerzas que, junto a Enrique Paixo, sostuvimos durante nuestro rol como miembros informantes ante el Plenario de la Convención Constituyente del dictamen por mayoría del Núcleo de Coincidencias Básicas. Esas cinco ideas-fuerza son, al mismo tiempo, los fines de la reforma en sí misma: a) consolidación y perfeccionamiento del sistema democrático; b) reconocimiento constitucional al rol de los partidos políticos en el proceso de construcción democrática; c) promoción de la integración latinoamericana (y continental), con posible delegación de poderes en órganos supranacionales; d) mayor reconocimiento de los derechos humanos; y e) fortalecimiento del régimen federal.

Cabe señalar que por ser una “reforma parcial” —la sancionada en 1994—, se mantuvieron las normas esenciales que respondían al pensamiento liberal (o “progresista”) de la generación de 1837 que inspiró a nuestra Constitución histórica de 1853/60 y así se logró que no fueran objeto de modificaciones los primeros 35 artículos de la Constitución.

Existió entre los constituyentes un común denominador: redactar una reforma constitucional que superara la larga etapa de “gobiernos de facto”, alternados con gobiernos constitucionales que tuvieron representación restringida por fraude o proscripciones electorales, salvo las excepciones de los Gobiernos radicales anteriores a 1930 y los justicialistas del período

1945-1955 y 1973-1976. En otras palabras, existió un enemigo externo que contribuyó al éxito de los acuerdos constitucionales: la amenaza conformada por restos del partido militar, que fue una fuerza gravitante entre 1930 y 1991. De las cinco ideas-fuerza señaladas, las dos primeras se elaboraron en el Núcleo de Coincidencias Básicas, mientras que las tres restantes se debatieron y se acordaron en el seno de la Convención Constituyente.

Bibliografía

Menem, E. (2022). *Crónicas de la Convención Constituyente de 1994*. Ciudad Argentina.
Ministerio de Justicia. (1995). *Obra de la Convención Nacional Constituyente 1994*. La Ley.