



La legitimidad de la reforma Constitucional de 1994

Por Antonio María Hernández¹

Quienes participamos en la redacción, consideramos detenidamente la legalidad y legitimidad de la reforma constitucional de 1994 en el propio seno de la Convención Nacional Constituyente.

Allí recordamos los debates producidos con motivo de las reformas constitucionales, desde la de 1860. Sostuvimos que este debate permanente sobre el “estatus constitucional” ha sido la prueba de nuestra falta de cultura política y jurídica. Por ello, recordamos a Joaquín V. González, en su El juicio del siglo, de 1910, donde destacó que la ley de la discordia interna había protagonizado la vida política de los argentinos.

Así explicamos la dificultad para alcanzar acuerdos durante nuestra historia que nos permitiesen reformar la ley suprema, mientras nos hemos caracterizado por las violaciones permanentes de ella.

Mencionamos también el pensamiento alberdiano sobre la Constitución como una transacción política fundamental y, en consecuencia, que la reforma debía ser el fruto del consenso de las fuerzas políticas y sociales.

La Convención de Santa Fe y Paraná tuvo 305 convencionales –la suma del número de los miembros del Congreso: 257 diputados y 48 senadores–, que representaron a 19 bloques políticos.

Fue la Convención más numerosa de la historia argentina, que realizó su tarea en sólo 90 días, en un marco de pluralismo democrático –como sostuvieron los distintos partidos políticos– y que produjo la más importante reforma constitucional, tanto en la parte dogmática como en la parte orgánica.

Existió un muy alto grado de acuerdo para la sanción de 61 normas constitucionales: 20 nuevas, 24 reformadas y 17 disposiciones transitorias.

En el amplio contexto de nuestra historia institucional, consideramos que esta fue la reforma con mayor legalidad y legitimidad y que, además, superó dolorosas etapas de frustraciones y desencuentros, que incidieron gravemente en la vida nacional.

No por casualidad la reforma fue efectuada en el proceso democrático más extenso que hemos tenido a partir de 1930. En tal sentido, creemos que fue el punto culminante de dicha experiencia política y jurídica, pues expresó el máximo ejercicio de política arquitectónica en nuestro tiempo.

Hay que tener presente que la política constitucional es la quintaesencia de la política arquitectónica, pues debe basarse en amplios consensos sobre las grandes ideas, valores, objetivos y sueños de una sociedad en su más trascendente proyecto político nacional, que es la ley suprema.

Ideas fuerza

Pueden mencionarse como ideas fuerza que impulsaron la reforma las siguientes:

El reconocimiento de nuevos derechos humanos y garantías constitucionales.

La atenuación del presidencialismo.

La modernización y el fortalecimiento del Congreso.

El afianzamiento de la independencia del Poder Judicial.

El fortalecimiento del federalismo y las autonomías municipales.

¹ Abogado Constitucionalista, Ex vicepresidente de la Comisión de Redacción de la Convención Nacional Constituyente de 1994. Profesor Titular de Derecho Constitucional, Universidad Nacional de Córdoba.

El otorgamiento de un nuevo estatus a la Ciudad de Buenos Aires.

La consolidación de los procesos de integración tanto nacional como Supranacionales.

En cuanto al diseño constitucional, comenzamos con el reconocimiento de nuevos derechos y garantías constitucionales y el otorgamiento de jerarquía suprema a algunos tratados internacionales de derechos humanos.

Aquí, la finalidad fue profundizar la filosofía humanista y personalista de la Constitución, que hace de los derechos humanos su más importante objeto.

La reforma aumentó de manera notable el reconocimiento de derechos –civiles, políticos, sociales, económicos, culturales, ambientales y de última generación– y garantías, que ahora tienen su fuente interna y su fuente externa, mediante el otorgamiento de rango constitucional a 11 instrumentos internacionales de derechos humanos.

También aquí se observa el notable avance obtenido en la materia a la luz del derecho comparado, así como las muy graves dificultades observadas para la efectiva vigencia de los derechos humanos en nuestro país, como consecuencia de la violación permanente de la ley y el uso inconstitucional de los institutos de emergencia.

Ejemplos paradigmáticos de esta lamentable realidad fueron el corralito –entre otros efectos derivados de la emergencia económica que todavía soportamos– y la violación de los derechos económicos y sociales, como lo indican los altísimos índices de pobreza, marginación y exclusión social que padecemos.

Menos presidencialismo

Respecto de la atenuación del presidencialismo, se adoptaron las siguientes modificaciones:

Privación de la jefatura de la Capital Federal al presidente.

Fortalecimiento del Congreso mediante distintas reformas, para equilibrar el poder del Ejecutivo.

Reducción de las atribuciones del presidente de la Nación mediante la creación del Consejo de la Magistratura.

Fortalecimiento de las autonomías provinciales y municipales, como control vertical del poder.

Jerarquización de órganos de control como la Auditoría General de la Nación, el Defensor del Pueblo y el Ministerio Público.

Incorporación al texto constitucional de los decretos de necesidad y urgencia y la legislación delegada, ya admitidos por la jurisprudencia de la Corte Suprema, con la indiscutible finalidad de limitar las atribuciones del Poder Ejecutivo.

Creación de la Jefatura del Gabinete de Ministros, con la finalidad de morigerar el hiperpresidencialismo y asegurar la gobernabilidad en situaciones de crisis políticas.

Reiterando nuestro acuerdo con el diseño normativo realizado por la Convención, consideramos que, por la falta de cumplimiento de la Constitución y la permanente violación de la ley, no se ha verificado la atenuación perseguida.

En particular, consideramos criticable la declinación por el Congreso de sus atribuciones, especialmente por la sanción de las leyes de emergencia económica –como la 25.561–, por las delegaciones legislativas, la reglamentación de los Decretos de necesidad y urgencia y la concesión de los superpoderes en la administración presupuestaria al jefe del Gabinete de Ministros, además de la práctica institucional de este último órgano, que no ha cumplido sus objetivos.

Más sobre el tema. En un próximo artículo nos proponemos completar el análisis de la reforma constitucional de 1994.