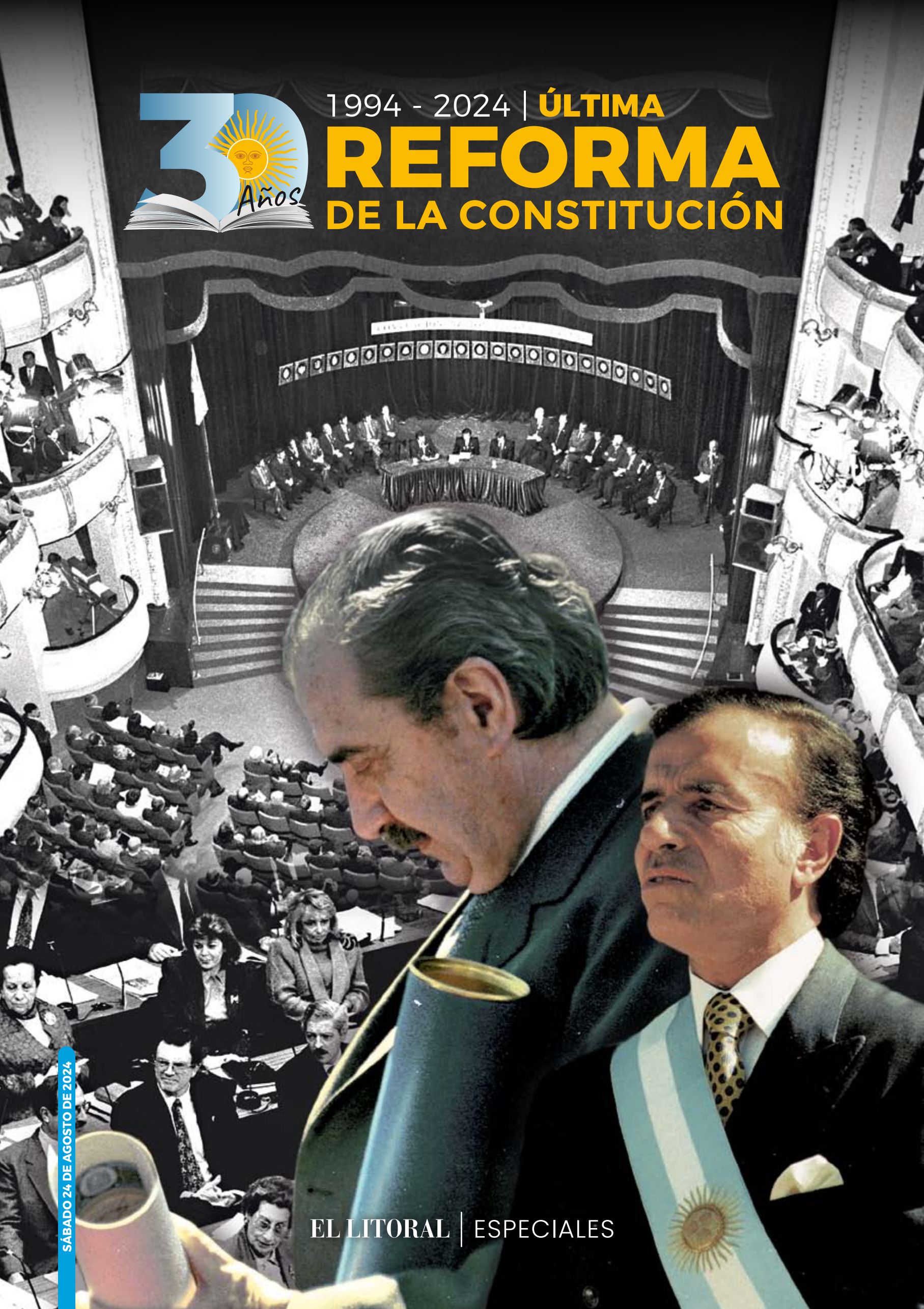


1994 - 2024 | ÚLTIMA

# REFORMA DE LA CONSTITUCIÓN



SÁBADO 24 DE AGOSTO DE 2024

EL LITORAL | ESPECIALES



A 30 AÑOS (I)

# La Asamblea Constituyente que contuvo una crisis institucional

Por Ana María Cecchini de Dallo (\*)

Contextualizar históricamente un acontecimiento del cual fuimos testigos interesados tiene sus dificultades; los historiadores hablaban de cincuenta años, como mínimo, para realizar una evaluación despojada de subjetividades. A pesar de estas consideraciones, vamos a intentar la descripción de la coyuntura de crisis económico-financiera (1989 y 2001), en cuyo transcurso se decidió y concretó la reforma de la Constitución en 1994.

### EL INICIO, 1989

Durante el gobierno de Raúl Alfonsín (1983-1989), la situación económico-financiera del país hizo crisis y, a pesar de los planes sucesivos para resolverla, muy cerca del final del período presidencial, una incontenible hiperinflación desembocó en la salida anticipada del gobierno.

Durante la gestión inicial de Carlos Menem (1989 - 1999), luego de intentos frustrados para sortear la crisis, en abril de 1991 con la Ley de Convertibilidad de la moneda (1\$ =1dólar) comenzará un tiempo de progresiva bonanza económica que generará un ambiente esperanzado para los argentinos.

### UN ESBOZO REFORMISTA DE CUÑO RADICAL

La idea de abordar una reforma de la Constitución ya se había esbozado durante el gobierno de Alfonsín. El instrumento para gestarla había sido el Consejo para la Consolidación de la Democracia, integrado por dirigentes de los partidos políticos tradicionales y conducido por el jurista y filósofo Carlos Nino, de prestigio nacional e internacional. Ese Consejo había producido dos informes con sendas propuestas.



Vista panorámica de la Asamblea Constituyente, en la que las manos levantadas expresan el voto afirmativo al tema analizado en ese momento.

De ellas se destacaba la promoción de un sistema parlamentario con un primer ministro, idea que representaba un cambio institucional importante que, en teoría, podía conferirle al gobierno una mayor plasticidad para capear las crisis al diferenciar las funciones del presidente, que aseguraba la continuidad del ciclo institucional, de la del primer ministro, removible por un voto de censura del Congreso.

Aquel conjunto de propuestas, también buscaba darle mayor efectividad al federalismo y acentuaba la autonomía de los municipios. Pero, acertadamente, concluían estimando que lo fundamental era que se cumpliera la Constitución vigente.

En cualquier caso, aquellas propuestas no prosperaron porque el justicialismo les negó su apoyo.

### EL PROYECTO MENEMISTA

Con Carlos Menem en el ejercicio del poder, la tranquilidad aparente lograda por la puesta en marcha de la Ley de Convertibilidad de la moneda y su influjo positivo en la consideración social, expresada en el triunfo obtenido por el oficialismo en las elecciones de 1991, el gobierno se sintió habilitado para acelerar las privatizaciones y concesiones, que afectaron a más de 65 empresas o sociedades estatales, con el proclamado objetivo de disminuir el déficit y mejorar el servicio a los usuarios.

En 1993, el justicialismo volvió a ganar las elecciones -de diputados nacionales, algunos legisladores de provincia y otros cargos-, y ese éxito estimuló la ambición de Menem y su entorno para permanecer en el poder otra gestión. La Constitución Nacional lo prohibía, de modo que era necesario reformarla para habilitar la reelección consecutiva. La estrategia orientada a ese objetivo comenzó con la declaración, por parte del Senado, de la necesidad de la reforma, en tanto se trabajaba la idea de convocar a un plebiscito para que la ciudadanía se manifestara sobre esa cuestión.

Al mismo tiempo, se impulsaba en la Cámara de Diputados una ley



interpretativa del artículo 30 de la Constitución Nacional, sesgada en función del propósito reeleccionista. Los promotores sostenían que para declarar la necesidad de la reforma sólo hacía falta contar con el apoyo de dos tercios de los legisladores presentes, cuando el texto constitucional expresaba con claridad que se requería el voto de los dos tercios de los integrantes de cada una de las cámaras. El resguardo de la Ley Fundamental respondía a la trascendencia de un acto de ese calibre.

En aquellas circunstancias, el presidente Menem, sus legisladores y la mayoría de los integrantes de la Corte Suprema, estaban dispuestos a lograr su reelección “a como diere lugar”. Ante aquella arremetida, que comportaba una manifiesta gravedad institucional, Alfonsín decidió abrir un camino de diálogo entre los dos partidos mayoritarios. En esas conversaciones cada uno expuso sus objetivos y el resultado, conocido vulgarmente como Pacto de Olivos, se tradujo formalmente en el denominado “Núcleo de Coincidencias Básicas”, firmado el 14 de noviembre de 1993. Ese acuerdo obligaba a los constituyentes de los partidos firmantes a votar positivamente en bloque esas reformas durante las sesiones de la Convención, sin lugar para la discrepancia.

¿Cuáles fueron esas “coincidencias básicas”? El período presidencial de 4 años con reelección por un solo ciclo consecutivo; elecciones nacionales mediante el voto directo

con balotaje; la autonomía de la Ciudad de Buenos Aires y la creación de varios órganos con rango constitucional, entre ellos, el Consejo de la Magistratura, la Jefatura de Gabinete y la Auditoría General de la Nación. Asimismo se instituía el tercer senador para representar a la minoría de cada provincia y se regulaban los decretos de necesidad y urgencia. Los partidos políticos que quedaron fuera del acuerdo se manifestaron en contra, en especial del sistema estipulado por las mayorías respecto de la votación obligatoria en bloque.

### ELECCIÓN DE CONVENCIONALES CONSTITUYENTES

El 10 de abril de 1994 se eligieron los convencionales constituyentes. El Partido Justicialista obtuvo el 38,5 por ciento de los votos, equivalente a 137 convencionales. El radicalismo, con el 19,74 por ciento, logró 74 representantes. El Frente Grande, con el 13 por ciento de los sufragios obtuvo 31 constituyentes, en tanto que el Movimiento por la Libertad y la Independencia (MODIN), consiguió el 13 por ciento del respaldo popular y 21 convencionales. Las otras fuerzas políticas que lograron representación fueron: Fuerza Republicana, 7 representantes; Unión de Centro Democrático, 4; Partido Autonomista Liberal y Partido Demócrata Progresista de Corrientes, 5; Partido Demócrata Progresista y el Partido Socialista, 3 cada uno. Finalmente, varios partidos provinciales obtuvieron los restantes 23 sitios.

La sede de la convención fue compartida entre Santa Fe y Entre Ríos. Se inauguró el 25 de mayo de 1994, en el Teatro 3 de Febrero de Paraná, y luego los convencionales se trasladaron a Santa Fe para sesionar en la sede de la Universidad Nacional del Litoral hasta el 22 de agosto, cuando la nueva Constitución fue sancionada. El cierre, con la jura, se realizó en el Palacio San José, Entre Ríos, residencia del primer presidente confederal, Justo José de Urquiza, y lugar donde fue asesinado.

La nueva Constitución habilitó un período de reelección consecutiva de Menem por cuatro años, sumado al anterior de seis años iniciado con la norma vigente al momento de su asunción. A partir de entonces, el mandatario retomó el denominado proceso de reforma del Estado, cuestionado por procedimientos a menudo teñidos de irregularidades, actos de corrupción e improvisaciones en los mecanismos empleados. Baste mencionar el caso de los ferrocarriles, cuyo cierre generalizado resultó dañino para muchas poblaciones del interior del país, resultados que fueron visualizados en el mediano y largo plazo.

A pesar de los datos oscuros que afloraban ante los ojos de la sociedad, tales como el creciente desempleo y la pérdida de competitividad de las exportaciones por una paridad cambiaria que permanecía fija pese al creciente déficit en las cuentas fiscales, amplios sectores

sociales manifestaban su entusiasmo por el curso de los acontecimientos, incluidos importantes sectores de la prensa que elogiaban el rumbo tomado y las medidas que lo sostenían.

### CIERRE CON CRISIS

La creciente inestabilidad derivada de la compleja coyuntura económico-financiera continuó con la presidencia de Fernando de la Rúa (1999-2001), cuando eclosionaron los desvíos hasta entonces contenidos por una Convertibilidad fisurada en su ecuación básica, y los ahorristas se enteraron de golpe que los dólares de respaldo de sus cuentas a la vista ya no estaban.

La dolorosa experiencia, que se proyectó a los años posteriores, debería haber generado conciencia y anticuerpos en la sociedad respecto de la necesidad de leyes bien fundadas y de conductas consecuentes en el plano de la administración del Estado.

(\*) Licenciada en Historia, miembro de número de la Junta Provincial de Estudios Históricos y del Centro de Estudios Hispanoamericanos de Santa Fe, ex directora del Archivo General de la Provincia de Santa Fe y ex secretaria de Cultura de la Provincia de Santa Fe. Artículo producido por la Asociación Museo y Parque de la Constitución Nacional para El Litoral, con motivo del trigésimo aniversario de la Reforma Constitucional de 1994.

CRÉDITOS:					
<b>Gerente de Contenidos:</b> Magalí Suárez	<b>Producción general:</b> Ana Laura Schneider	<b>Asistente de producción:</b> María José Valdez	<b>Periodistas:</b> Néstor Fenoglio / Emerio Agretti Gustavo Ocampo / Gonzalo Zentner	<b>Archivo diario El Litoral:</b> Mariano Rinaldi	<b>Diseño y diagramación:</b> Ana Catella Alejandro Moulines



ALEJANDRO TIZÓN

## “Se ampliaron los derechos y se dispusieron acciones positivas”

El camarista penal y especialista en Derecho Constitucional analiza el contexto político de la reforma y pone en valor las decisiones que se tomaron en ese momento histórico. Los aportes concretos para que cada persona pueda ejercer con plenitud su identidad, y algunos anclajes a la actualidad.

*Emerio Agretti*

“Creo que cuando se habla de la reforma de 1994 debemos hacer un análisis sobre la situación política de la época. Estábamos en un gobierno donde había una aspiración a la reelección presidencial, incluso había un proyecto en el Congreso donde se buscaba modificar la interpretación de cómo se debía hacer la declaración de necesidad de la reforma: en lugar de calcular los dos tercios sobre el total de miembros de las cámaras, lo hacía sobre los presentes en la sesión. Es decir, había todo un movimiento muy importante por parte del oficialismo en el sentido de querer forzar en cierta medida una interpretación legislativa para poder hacer la reforma. En ese momento, la otra fuerza política importante, en este caso encabezada por el doctor Raúl Alfonsín, a partir de lo que estaba pasando y de que ellos en su momento habían planteado un proyecto de reforma a través del Consejo de Consolidación de la Democracia, habilita un acuerdo. En lo que se conoció como el Pacto de Olivos, se consensuó un Nucleo de Coincidencias Básicas para el contenido de esa reforma y se logró la ley.

- Con muchas críticas en ese momento.

- Sí. Pero yo valoro mucho el hecho de que se hayan consensuado determinadas cuestiones, más allá de la coyuntura política, por la que hubo cuestionamientos en ese entonces. Me parece que fue un acuerdo entre dos grandes mayorías, entre dos grandes partidos políticos, que terminó dando fruto. El fruto fue una Constitución consensuada, en una Convención donde hubo una amplia representación popular. Creo que hoy, cuando la política es más ríspida, más antagonista, hay que valorar que dos grandes hombres, con todos los cuestionamientos que

a cada uno se pueda hacer, hayan llegado a un acuerdo para la reforma, pero también para que a través del sistema de elección proporcional estuviesen todas las fuerzas con representación política.

- También llama la atención la amplitud de la reforma, porque podría haber quedado circunscripta a la reelección, que era lo que interesaba al gobierno, y quizás a unas pocas cosas más.

- Lo positivo es que, por un lado había ese afán reeleccionista, pero también estaba el antecedente de lo que había propiciado el doctor Alfonsín, con el trabajo de mucha gente muy importante de la sociedad argentina. Algunos de esos temas quedaron dentro del Nucleo de Coincidencias Básicas y debían aprobarse en ese bloque, y otros estaban afuera, y permitían la discusión.

- Y una de las principales discusiones fue precisamente sobre la apertura o no del debate de los temas contenidos en el Nucleo.

- Sí, que en definitiva se mantuvo como tal. Pero toda esa discusión, incluso desde el punto de vista académico, permitió tener una interpretación sobre lo que puede hacer el Congreso y lo que puede hacer la Convención Reformadora. Después, como hitos muy importantes de la reforma siempre se habla más del tema organizativo del funcionamiento de los poderes, la reelección, el tercer senador. Pero a mí me interesa destacar otras cuestiones muy importantes que se trataron, como lo que se llamaría el Derecho Constitucional de la Libertad, que es la primera parte de la Constitución. Nuestra Constitución tiene un preámbulo, una parte dogmática y una parte orgánica. En la parte dogmática está la declaración de derechos y garantías, que en principio no iban a ser modificados; pero al final eso pasó a través de distintos artículos. Y yo

destaco que esté ahí lo relativo al sostenimiento del Estado democrático, a partir de la cláusula de que quedan insanablemente nulos los actos de aquellos que toman el poder por la fuerza, y que tienen sanciones administrativas y penales que son imprescriptibles. Eso quizás hoy a los jóvenes no les llame tanto la atención, pero en aquel momento, en que hacía diez años de que aún veníamos de vaivenes militares y civiles permanentes, era muy importante. También todo lo que tiene que ver con la ética pública, y el hecho de que se haya establecido a los partidos políticos como instituciones fundamentales del sistema democrático, incluso con sostenimiento económico por parte del Estado. Eso a veces se discute, pero está en la Constitución. Y es importante saber que hoy atentar contra los partidos, contra la política en general, es en alguna medida ir en contra de lo que establece la Constitución. También se consagran el recurso de amparo, el habeas corpus (cuando veníamos de una época en la que era rechazado) y también cuestiones como el secreto de las fuentes periodísticas. Que fue algo que se discutió; incluso algunos convencionales decían haber sufrido mucho los cuestionamientos o las críticas de la prensa, sin embargo acordaron darle rango constitucional.

- Y otros derechos y garantías entraron por la vía de la incorporación de los tratados internacionales...

- Claro. Y también con algunas otras cuestiones que se establecen sobre todo en el artículo 75, que están en las facultades del Congreso y también en las de las provincias. Y en todo esto aparece un concepto, que es el de solidaridad. Aparece el concepto de no discriminación, a través de por un lado la mención en la propia norma, pero también la incorporación de lo que se llaman las acciones positivas. En ese momento se hablaba de la incorporación de la mujer, y el cupo. Hoy se habla de paridad. Pero el concepto se extiende a que nadie pueda ser discriminado por sus preferencias religiosas, educativas, sexuales. Es decir, lo que hace a la propia forma de ser



Desde el punto de vista académico, la discusión sobre el Nucleo permitió tener una interpretación sobre lo que puede hacer el Congreso y lo que puede hacer la Convención Reformadora. FLAVIO RAINA

o a la identidad. Y a esto es importante destacarlo no sólo a partir de la incorporación en los tratados, que tienen igual nivel a la Constitución, sino también con nuevas normas que fueron apareciendo, y que contribuyen a que cada persona sea dueña de sí misma.

- También hay algunas cuestiones en las que no se logró claramente el cometido planteado, como limitar el presidencialismo.

- Es así, porque en algunos aspectos se le terminó dando mayores atribuciones. Por un lado, en cuanto a la reelección, creo que debería haberse seguido el sistema estadounidense: una reelección, y después ya nunca más. Con respecto a los decretos de necesidad y urgencia, y sobre todo con la ley que se dictó después, hay una contradicción importante, porque requieren menos aval parlamentario que una ley: basta con que una cámara no lo rechace para que siga rigiendo. La incorporación de la elección directa, en tanto, fue adaptarlo a la época y a la mayor participación del pueblo en la toma de decisiones (que en 1853/60 en buena medida estaba restringida a ciertos sectores), compatible con los mecanismos de democracia semidirecta.

Pero hay un tema que quisiera recalcar especialmente, que está dentro de la parte dogmática, pero también de la orgánica, con relación a las atribuciones del Congreso, y es el de la educación. Eso fue muy importante que se incorporase, y cobra relevancia en el marco de la situación que están atravesando las universidades públicas, cuando la propia Constitución estableció su autonomía y autarquía. Es decir que cualquier cuestionamiento a esto va en contra de lo que dice la Constitución. Creo que a esto es importante decirlo.

## EN SANTA FE, AHORA LA JUSTICIA TAMBIÉN TE TIENE A VOS.

Podés ser convocado para ser jurado en un juicio.

10.000 santafesinos conformarán el listado para la implementación de juicios por jurado en toda la provincia.



Podemos democratizar la justicia de nuestra provincia.  
Podemos hacer justicia.

**Santa Fe**  
PROVINCIA

Ministerio de  
Justicia y Seguridad



HORACIO ROSATTI

# “La reforma llegó hasta donde llegaba el consenso”

Emerio Agretti

El presidente de la Corte Suprema de Justicia, y ex vicepresidente del bloque justicialista en la Convención reformadora, recibió a El Litoral en el ala de Derecho Constitucional de la Biblioteca del Máximo Tribunal. Y abordó lo que consideró “un momento estelar” de la política en la historia institucional del país, en un período de recuperación democrática aún reciente y atravesado por otras “grietas”, pero que logró plasmar “el mejor documento que podíamos lograr en ese momento”.

- Vista desde hoy, la Convención adquiere un significado que me parece que quienes participamos en ella no advertimos en ese momento. Y es el de la concordia, de la búsqueda del consenso, de la superación de los intereses sectoriales buscando el bien común. Con la adrenalina de ese momento no lo veíamos: había que reformar tantas cosas, escribir tanto. Yo estaba en la comisión de Redacción. Y era tanto lo que teníamos que hacer, que en realidad no teníamos dimensión de lo que estábamos haciendo, en mi caso en términos tal vez más jurídicos que políticos. Con los años, y viendo las viscosidades que ha pasado nuestro país, reivindico no solamente lo jurídico, el texto, sino el espíritu. Porque grieta hubo antes de 1994 y después. Pero en ese momento, pudimos poner entre paréntesis durante tres meses las diferencias y llegar a puntos de coincidencia. A veces por unanimidad, otras por enorme mayoría. Y todos juramos la Constitución, salvo los dos convencionales que se fueron en la primera semana. Estaban todos los partidos políticos, y yo reivindico eso, la búsqueda del consenso. Creo que fue el último momento de política grande en la Argentina, el último momento donde uno puede decir “bueno, pese a las diferencias se pusieron todos de acuerdo”. Fue un momento estelar. Después hubo otros, pero no en esa escala.

- El debate que dividía a la Convención, y que generó los dos ale-

Reivindica la vocación de convivencia y de diálogo, pese a los fuertes desacuerdos. El peso de la figura de Raúl Alfonsín y la ocasión en que la Convención estuvo a punto de caer. El anecdotario y la mirada en perspectiva de lo que se hizo y lo que no.



“Creo que fue el último momento de política grande en la Argentina, el último momento donde uno puede decir ‘bueno, pese a las diferencias se pusieron todos de acuerdo’. Fue un momento estelar”. FOTOS: FERNANDO NICOLA

jamientos, fue que no se pudiera ‘desarmar el paquete’ del Núcleo de Coincidencias Básicas. ¿Hubiese sido deseable que se pudiera discutir con mayor libertad, o eso hubiera vuelto difícil de llevar a la práctica?

- Hubiera sido muy difícil. Creo que hubiera desarticulado mucho la Convención. Más allá del Núcleo en sí y los contenidos del llamado ‘paquete’, yo reivindico cada vez más los acuerdos previos. Es muy importante que existan y se expresen a la comunidad, para que cuando el votante elija sepa qué es lo que van a aprobar los convencionales en los temas habilitados. Porque si

se elige a ciegas, puede ocurrir que por pocos votos de diferencia se produzcan cambios demasiado grandes. Y eso no puede quedar librado a la voluntad del momento de un convencional. Porque nosotros reformamos algo que ya estaba hecho, es distinto que cuando se hace la primera Constitución. Ahí puede haber más espacio para la imaginación. Cuando hablamos de una reforma tenemos que garantizar una línea de continuidad entre lo que va a quedar del texto y lo que se va a reformar, que seguimos siendo el mismo país y no otra cosa; salvo que haya habido una revolución.

- Más allá de las incorporacio-

nes, que fueron muchas, también hubo una suerte de “pasado en limpio” de lo que conservaba vigencia y lo que no...

- Sí. Mirado a la distancia, por ejemplo, cuando incorporamos los tratados internacionales sobre Derechos Humanos a la Constitución, en el inciso 22 del artículo 75, teníamos una dimensión de que era algo importante, pero no tanto como terminó siendo. Porque todavía no teníamos la jurisprudencia de los tribunales internacionales. Y fue algo muy relevante para lo que vino después, incluso para la jurisprudencia de la Corte. Es decir, hay temas que terminaron siendo mucho más

importantes de lo que pensábamos. Y temas que en ese momento eran cruciales, pero que uno sabía que el día de mañana no iban a ser tan importantes, como la posibilidad de reelección del presidente. Y hoy no es un tema que genere debate.

- En general, la mirada periodística y de la opinión pública es que todo giraba en torno a la reelección de Carlos Menem, y en el hecho de que Alfonsín hubiese accedido a facilitársela.

- Sin duda. Y hasta tal punto que se menospreció a la Convención, que empezó con muy mala prensa. Yo escribí un artículo para El Litoral sobre el ‘barco del amor’ iba a venir, con alojamiento y algunas otras gratificaciones para los convencionales, y eso nunca pasó. El barco no pudo anclar en Santa Fe y terminó abandonado, creo que hay algún resto en la costanera paranaense. Pero estaba la idea de que lo único que importaba era la reelección, y que una vez concretada todo el mundo se iba a volver a su lugar y se iba a disolver la Convención. Pero nada de eso ocurrió, y la verdad es que se trabajó mucho.

- A la vez, se generó temporalmente una suerte de comunidad...

- Sí. Yo era muy joven. Con Elisa Carrió y Jesús Rodríguez éramos los más jóvenes. Y en mi caso, viviendo en Santa Fe, y como profesor de Constitucional, era la quintaesencia, lo máximo a lo que podía aspirar. Y además por una serie de situaciones (que yo suelo llamar una suma de malentendidos) terminé siendo vicepresidente del bloque mayoritario, con lo cual me tocó interactuar con los presidentes de los bloques de los otros partidos. Con Raúl Alfonsín, por ejemplo, que para mí

fue la gran figura de la Convención. Y eso era algo increíble en una ciudad muy distinta a la que es hoy. No por los hoteles donde se alojaban los convencionales, porque repasando eso, caí en la cuenta que son más o menos los mismos. Los despachos estaban en el primer piso de la facultad de Derecho, y ahí se generó una gran camaradería. Incluso los que volvían a Buenos Aires un fin de semana muchas veces compartían el auto (con esos bolsos grandes, porque no había valijas con rueditas), y a lo mejor eran de distintos bloques. La verdad es que es que se confraternizó mucho.

- ¿Y eso se extendía a las sesiones?

- Nosotros en el justicialismo estábamos en el centro del recinto. Y yo lo tenía a Alfonsín de un lado, y a Aldo Rico del otro, separados por 10 metros. Es decir, había pasado lo de Semana Santa, lo de ‘la casa está en orden’ etcétera y estaban sentados ahí, y hablaba uno, y hablaba el otro; había gente del bussismo, de Tucumán, y estaba Graciela Fernández Meijide, también separados por unos metros. Bussi no estaba, pero sí un representante, que era un jurista brillante, López de Zavalía. Había gente muy capaz. El Frente Grande, por caso, tenía una selección: (Raúl) Zaffaroni, (Adriana) Puigross, Aníbal Ibarra, (Carlos) Auyero, (Alicia) Oliveira, Chacho Alvarez, Juampi Cafiero, la propia Fernández Meijide. El radicalismo también tenía figuras muy importantes: Elisa Carrió, que tuvo una intervención brillante...

- Que fue su emergencia en el escenario político

- Claro, un discurso que nos dejó a todos sorprendidos. Sobre todo a Alfonsín, que no esperaba

que se despegara así.... Pero bueno, también estaban Changui Cáceres, Antonio Hernández, Ortiz Pellegrini, Jorge De la Rúa, Chacho Jarovlasky. Muchísima gente muy capaz. El justicialismo también tenía espaldas muy buenas: gobernadores, ex gobernadores, ex presidentes, futuros presidentes. Yo compartí la mesa de autoridades del bloque justicialista con Cristina Fernández de Kirchner, que era vicepresidenta segunda. Después, juristas muy importantes como Alberto García Lema, figuras políticas muy relevantes como Carlos Corach. Estaba toda la política, pero también la cultura, con Pino Solanas, Adriana Puigross...

- La política estaba ahí, o pasaba por ahí. Fueron tres meses muy trajinados.

- Por ejemplo, el bloque justicialista estaba atravesado por tensiones en ciertos sectores del gobierno. El ministro de Economía era Domingo Cavallo, y él no estaba de acuerdo con algunas cláusulas, que votamos igual. Después, la participación de los gobernadores era dispar, porque tenían mucha actividad en sus provincias, pero estaban también ahí; igual que dirigentes que después fueron gobernadores. Carlos Reutemann, Palito Ortega, Mario Moine, Jorge Busti, Rubén Marín, Floro Bogado, Gildo Insfrán, Eduardo Duhalde, Antonio Cafiero, Néstor Kirchner.

EN RIESGO DE CAER

- Más de una vez se especuló con el fracaso de la Convención. ¿Tuvo la sensación de que eso fuese a pasar en algún momento?

- Sí. A mí me tocó participar en una situación que puso en tensión a la Convención, y fue la posibili-

dad de introducir el tema de cuándo comienza la vida humana; si desde la concepción o no, con lo cual lo que subyacía era el tema del aborto, que no estaba habilitado para su tratamiento. Un grupo de convencionales justicialistas comenzó a motorizar un proyecto que hablaba de que la vida comenzaba desde la desde la concepción; cosa que decía y dice el Código Civil, pero se quería poner en la Constitución. Esto fue creciendo, y disparó marchas y movilizaciones a favor y en contra. Entonces una tardecita me llama Raúl Alfonsín, porque el presidente del bloque justicialista, que era Augusto Alasino, no estaba. Fue la primera vez que hablé con él, y me ofreció ir a mi despacho, pero por supuesto que yo fui al suyo. Y él me dijo: “Vea doctor, esto está creciendo y se están recopilando firmas, pero usted sabe que es un tema que no está habilitado. El radicalismo no lo va a apoyar, pero además si insisten con eso, nos vamos de la Convención”. Yo le dije que tomaba nota y lo planteé en el bloque. Corach le llevó el planteo al presidente del cuerpo, Eduardo Menem, en un encuentro que pude reconstruir después con Juan Carlos Maqueda, colega de la Corte que también era convencional y en ese momento estaba allí. “Me dijo Rosatti que Alfonsín le planteó esto”, le resumió, y allí cruzaron consultas con el Presidente, o con Eduardo Bauzá, y se resolvió que el tema no estaba habilitado y la Convención no estaba para eso. Y así quedó dirimido en una tumultuosa reunión de bloque en el aula Alberdi, y así se lo transmitió luego Alasino a Alfonsín.

Sigue en página 8

Hace 30 años, la reforma de nuestra Constitución Nacional marcó un hito en la historia argentina.

Hoy, reafirmamos nuestro compromiso de seguir trabajando por una Argentina más democrática, justa e igualitaria



Cámara de Senadores de la Provincia de Santa Fe

WWW.SENADOSANTAFE.GOB.AR



Viene de página 7

Solamente quedó de aquello una cláusula en el inciso 23 del art. 75, que habla de la protección del niño desde el embarazo, pero que tiene más que ver con programas de asistencia. Pero bastó para conformar a los convencionales que querían incorporar ese tema. Y este fue el momento más tenso, porque ni siquiera el debate sobre si se desarmaba o no el paquete llegó a generar la estridencia del 'nos vamos o nos quedamos' o la posibilidad de un cisma, que sí se dio en este caso.

- ¿Qué anécdotas recuerda especialmente de esos días?

- Recuerdo mucho cómo era la ciudad en ese momento. Y como las costumbres provincianas a veces desprolaban los debates a la siesta, y a mí por ahí me tocaba quedarme. Una vez un convencional justicialista empezó a despotricar contra Arturo Illia, y César Jarovlasky, que por entonces por razones de salud usaba un bastón de esos con agarradera, se levantó y quería pegarle. Yo, que en ese momento estaba presidiendo el bloque, no tenía experiencia parlamentaria. Y entonces recibo un cartelito de Alfonsín, diciéndome que pida un cuarto intermedio. Así lo hice, recuerdo que Ramón Mestre estaba presidiendo la sesión. Y Antonio Cafiero, que tenía oficio de sobra, le dijo al convencional 'vos no hablás nunca más en el bloque'. Y así se salvó la situación, con ese espíritu de colaboración que reinaba.

En otra ocasión tuve oportunidad de preguntarle a Alfonsín porqué no se había llevado a cabo el traslado de la capital federal a Viedma durante su gobierno, después de que se había votado la ley. Y él me dijo: "Vea, doctor. Yo me equivoqué. Cuando salió la ley, debería haber agarrado el sillón de Rivadavia, el escritorio y trasladarme ahí, instalarme en la plaza central y que vengan los ministros, que renten un hotel y después veíamos. Pero me complicué con la burocracia, y después el país se complicó con la economía. Una lástima". Y pude ver que realmente lo lamentaba mucho.

Otra imagen muy ilustrativa, y seguramente difícil de entender hoy para la gente joven, es por el hecho de que o había internet, ni prácticamente celulares. Había unos ladriillos que había que cargarlo toda la noche para hablar 30 minutos. Así que los convencionales hacían cola en el patio de la facultad que da a San

Jerónimo, para usar los dos teléfonos públicos que había. Era realmente otro mundo. Y esto demuestra que no hay una vinculación estricta entre el progreso de las comunicaciones y el progreso del diálogo. Y en este caso, casi podríamos decir que es inversamente proporcional. Porque estábamos tecnológicamente menos habilitados, pero humanamente había un ida y vuelta, una profundización mayor en todas estas cuestiones.

- Es difícil imaginar los debates de entonces con los convencionales celulares en mano, mandando consultas o distraídos con otra cosa...

- Bueno, por ejemplo, si el presidente Menem quería estar al tanto de lo que estaba pasando, tenía que esperar a que termine la sesión o a que se levante algún convencional, fundamentalmente Corach, y le hable por teléfono, si lo tenía cargado. Y tenía que hablar rápido, antes de que se descargue. Y ésa era la forma en la que un presidente podía estar conectado.

#### EN PERSPECTIVA

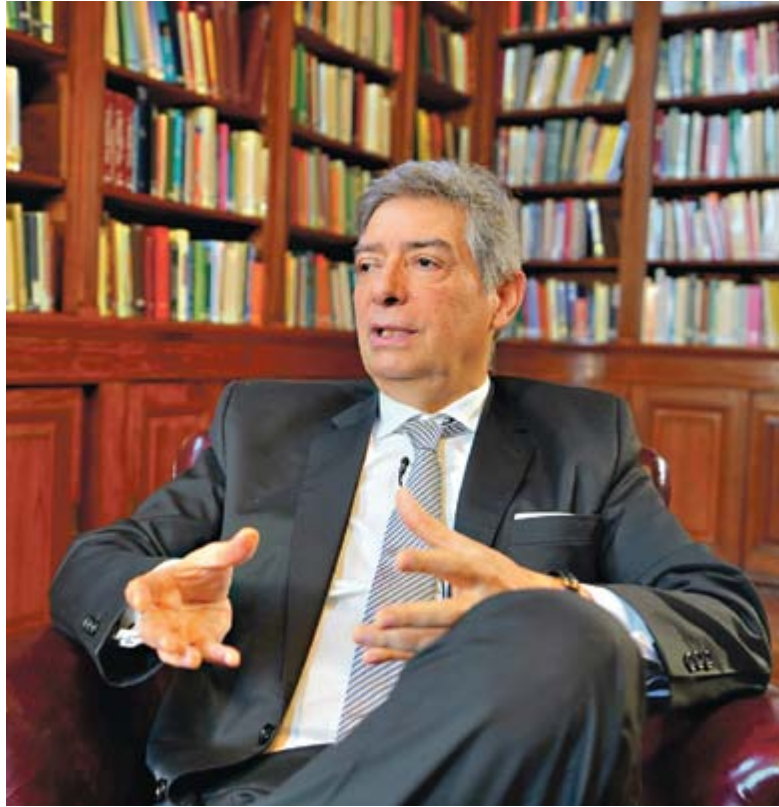
- ¿Qué cosas pudieron haberse hecho distintas?

- Ojalá hubiéramos podido decir que el presidente se puede reelegir una vez, y que después no puede volver nunca más, como en Estados Unidos. Yo creo que hubiera sido muy sabio.

Y la figura del jefe de Gabinete de ministros quedó un poco a mitad de camino. Estaba en un título que era Atenuación del Presidencialismo. Y Alfonsín lo entendía como un primer ministro a la europea. Él cargaba con el hecho de haber tenido que irse antes del poder, y pensaba en una figura que esté en medio del Presidente y el Congreso, una figura fuerte con respaldo parlamentario, y que funcionase como un fusible. El justicialismo pensaba otra cosa, viendo al jefe de Gabinete más como un ministro coordinador, en una estructura vertical y no horizontal: por debajo del Presidente, junto con los demás ministros. Terminó triunfando este criterio por una cuestión de mayoría, no porque sea mejor o peor.

- ¿Y cuál fue el resultado de eso?

- Queda una figura que hace que, a lo largo de la historia subsiguiente, nadie piense que cambiando un jefe de Gabinete se va a salvar un gobierno. En ocasiones, la gente no recuerda quién ha sido jefe de Gabi-



nete de tal o cual presidente; la figura del Presidente o Presidenta sigue siendo en la Argentina muy fuerte, y esta otra figura quedó ahí en el medio. Al punto de que a veces, como pasó sobre todo en décadas anteriores, el ministro fuerte es el de Economía, no el jefe de Gabinete. Con lo cual, eso es algo que no quedó bien resuelto. Y ahora que estoy presidiendo el Consejo a la Magistratura, como presidente de la Corte, también me preguntan: "¿Porqué no pusieron cuántos diputados, cuántos senadores, cuántos jueces, cuántos de la Academia?". Y yo siempre digo: "Porque hasta ahí llegó el consenso". Lo derivamos a una ley. Muchas cosas llegaron hasta ahí; si queríamos profundizar más, ya no había acuerdo y se podía caer toda la figura. Entonces, a veces las cosas quedaron incompletas. Y bueno, por eso es propio de una Constitución dejar que la ley lo pueda completar después. Los legisladores en muchos casos no estuvieron a la altura, porque no reglamentaron, porque tardaron mucho en reglamentar o porque reglamentaron con un espíritu que era distinto al de la Constitución.

- Más allá de eso, es interesante que el principio rector haya sido el de "llegar hasta donde lo permite el consenso". Fijar un límite que, a la vez, posibilita alcanzar el objetivo.

- En la política hay que tener la sabiduría para decir "sí yo quiero dar una vuelta más de tuerca, esto se rompe". Hay que dar todas las vueltas de tuerca posibles, y la sabiduría está en saber en qué punto

parar. Si yo no paro, el juguete se rompe. Hay que darle toda la cuerda posible, pero no más. No sé si esa es una capacidad con la que se nace o no, se tiene, se entrena, como todo en la vida. Pero es muy importante. A eso en la Convención Alfonsín lo tenía, porque había padecido seguramente lo que para él habían sido algunos errores. Y lo tenía muy claro Eduardo Menem: "Ésto es hasta acá, hasta acá podemos llegar". Si tensamos más, se quiebra, en un marco de inestabilidad, que claramente no es el de hoy. Hoy la gente puede estar muy en desacuerdo con la política, con la democracia, pero nadie dice que la solución va a ser un gobierno militar. En 1994 llevábamos apenas 10 años de democracia, y con mucho conflicto en el medio, con mucha asonada y mucho levantamiento militar, con leyes de Punto Final y amnistías. Es decir, con un proceso muy convulsionado. Entonces había que saber hasta donde llegar, y esa fue una sabiduría que tuvieron todos. La izquierda, la derecha, el centro. Todos. Por eso a la Constitución en Concepción del Uruguay la juramos todos, porque todos estábamos de acuerdo en que ése era el documento que podíamos lograr en ese momento. Perfectible todo. Cuando yo lo veo desde el Derecho Constitucional, desde el libro, desde la academia, desde el claustro, pienso que si se hubiera podido hacer la casa con el terreno limpio, lo hubiera hecho distinto. Pero la casa ya estaba construida y había que reformarla, o sea que llegamos hasta donde podíamos llegar.

CLAUDIA LEVIN

## “Visibilizar la reforma para tomar conciencia de los derechos”

Emerio Agretti

Claudia Levin recuerda con visible emoción su participación en la organización de la Convención Constituyente de 1994, en la que participó como secretaria General de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad Nacional del Litoral. Y cuya celebración de los 30 años la encuentran ahora como decana de la misma casa de estudios, luego de haber participado de la puesta en marcha de uno de sus institutos fundacionales: el Consejo de la Magistratura. De todo eso, del carácter de “construcción colectiva” que asumieron las actividades en Santa Fe, cuna de la Constitución Nacional y de la reforma, y de la importancia de crear conciencia sobre la trascendencia del acontecimiento para la vida ciudadana, habló con El Litoral.

- Cuando se llevó a cabo la Convención en la manzana histórica del edificio de la universidad, yo era secretaria general de la facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales. Con lo cual me tocó participar de todas las reuniones organizativas del funcionamiento. Y después vivirla diariamente, porque era mi lugar de trabajo donde funcionaban las comisiones, donde estaban los despachos de los convencionales. El del Dr. (Raúl) Alfonsín estaba a pocos metros de donde hoy es el mío, en el decanato. Así que la viví desde muy cerca, y hoy me toca estar aquí. Y en el medio, participé en el Consejo de la Magistratura desde su creación.

- ¿Cómo fue eso?

- Yo me incorporé al Consejo de la Magistratura desde el día de la creación, así que también me tocó participar de la organización de algo que fue fundacional. Porque en ese órgano se nombra a los jueces, se los destituye, se los sanciona, se forma a los futuros magistrados. Toda la reglamentación de como sería cada una de estas instancias hubo que hacerla, y fue muy interesante estar en esas discusiones; porque éste fue justamente uno de los institutos que no quedó ya predeterminado en el texto de la Constitución, sino que se dejó librado a las acciones de una ley.

- Tampoco estaba determinada la composición, lo que dio lugar también a muchas discusiones

- Claro. La Constitución dice que se procurará el equilibrio entre los distintos estamentos. No dice cuántos abogados, cuántos jueces, cuántos académicos, cuántos diputados y senadores. Pero sí está el concepto de equilibrio. Y la aplicación de ese criterio ya sabemos que fue cambiando. De la misma manera, había que establecer cómo llevar el funcionamiento a la realidad, los procesos de selección, el perfil de los candidatos, los criterios de selección, los pasos de los trámites disciplinarios, la acusación y eventual destitución. Y también cómo se iban a capacitar los jueces, si iba a ser obligatorio o no, cómo asignar los puntajes.

- A esa tarea también estuvo abocada usted...

- Yo presenté el primer proyecto dentro del Consejo de Escuela Judicial. Que estaba contemplado en la



La actual decana era funcionaria de la facultad durante la reforma constitucional. G. DI SALVATORE

ca alternativa era la presencialidad, hoy se ve potenciado con los recursos de la virtualidad.

- Luego también fue el momento de traer aquí los concursos

- Eso también se hacía en Buenos Aires, con el argumento de los costos. Pero no se tomaba en cuenta los costos de quienes no viven en Buenos Aires y tenían que ir y volver. Entonces, eso funcionaba en alguna medida como una barrera. Y además, la ciudadanía tiene derecho a ver quiénes participan del concurso, y hacerlo en concursos públicos. Bueno, aquí ahora se ha llamado a concursos para muchas vacantes, porque a las que se producen por jubilaciones se suman las de la ley de fortalecimiento de la Justicia Federal. Así que hemos trabajado para que se haga una parte de los concursos aquí en Santa Fe, en la FCJS de la UNL, y la otra parte en la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional de Rosario.

- En ese sentido, en los últimos meses hubo toda una tarea de visibilizar la propia reforma...

- Y con las ideas de la colaboración interinstitucional, de la facultad de puertas abiertas, y de hacer que las cosas sucedan. Y de ir logrando transformaciones sociales, mejorar la calidad de vida de la población. Porque la reforma constitucional no es una cuestión meramente formal. Estamos hablando de los derechos de todos, y de las herramientas para exigir su cumplimiento. Creo que esas son las razones por las que tenemos que celebrar, pero también visibilizar esta reforma.

1994  
2024

30

Aniversario  
de la Reforma  
Constitucional

Quando hay un  
mejor estado de  
derecho, hay una  
mejor democracia.



## A 30 AÑOS (II)

Por Gustavo J. Vittori (\*)

La tormenta que se cernía sobre el horizonte institucional del país en 1993, tenía características cíclicas.

Embriagado, como la mayoría de los argentinos, por los efectos estabilizadores de la Ley de Convertibilidad del Austral, que había conjurado las angustias sociales generadas por las destructivas hiperinflaciones de 1989 y 1990, el presidente Carlos Menem se mostraba decidido a ir por todo.

Reaparecía en la escena política la tentación hegemónica que impregna largos tramos de la historia nacional. La inusitada paridad cambiaria del “uno a uno” con el dólar, creaba un fervor de naturaleza religiosa que alentaba una extendida creencia en el milagro económico. E impulsaba al presidente Menem a intentar romper el cepo constitucional a la reelección indefinida, alternativa que había sido introducida durante el gobierno del general Juan Domingo Perón por la reforma constitucional de 1949, luego eliminada por la de 1957.

Con pocas barreras en la opinión pública, el mandatario riojano embestía contra la lógica de la norma constitucional que, nacida de amargas experiencias históricas, limitaba los ciclos presidenciales. La palabra proscripción volvía al debate público bajo el argumento de que una norma vetusta no podía cercear la voluntad popular.

Con un clima social favorable, el empuje de la iniciativa se hacía difícil de resistir. En esas circunstancias, el anterior jefe del Estado, Raúl Alfonsín, cuyo gobierno había sido devorado por la hiperinflación de 1989, en su condición de principal líder de la oposición puso en marcha una silenciosa estrategia para frenar el plan de Menem, al menos en su extensión inicial.

En la urgida situación, contaba a su favor con un proyecto de reforma constitucional que él mismo había encargado durante su precedente presidencia y que había elaborado el Consejo para la Consolidación de la Democracia.

Con esa carta en la manga, comenzaron las reuniones secretas con el presidente Menem, conversaciones mantenidas en total reserva política hasta que ambos llegaron a acuerdos que se tradujeron en la Ley

# El lábil vínculo entre la ley y la ciudadanía



Los jóvenes y la Constitución. Grupos de chicos que cursan el secundario se agrupan el pasado 2 de mayo en torno al Museo para participar del acto organizado por la provincia y la municipalidad en el que expresaron a voz en cuello su promesa de lealtad a nuestra Ley Fundamental.

SECRETARÍA DE EDUCACIÓN DE LA PROVINCIA DE SANTA FE

24.309/93, con la que el Congreso habrá de sancionar la necesidad de la reforma de la Constitución Nacional, acotándose el riesgo institucional implícito a través del Núcleo de Coincidencias Básicas que le ponía una manea de cuero bien sobado a la discusión abierta de sus principales contenidos.

En ese proceso arreciaron las críticas, sobre todo contra Alfonsín, en particular al interior de la Unión Cívica Radical. Pero en tales circunstancias los tejedores del complejo acuerdo demostraron condiciones que diferencian a los hombres de Estado de los dirigentes políticos llanos.

La principal coincidencia, con efecto sobre la realidad política inmediata, era la reducción del mandato presidencial a cuatro años con reelección por un solo período, lo que en caso de que el voto popular acompañara, estiraba el ciclo presidencial a ocho años (a diez, en el

caso de Menem, quien había asumido con la norma de seis años del texto que se pretendía reformar). Por añadidura, se computaba el mandato presidencial en curso como primer período. Así, el peligro mayor quedaba conjurado.

Por otra parte, como producto de lo imaginado por Alfonsín para atenuar el sistema presidencialista, se creaba la figura de un jefe de Gabinete de ministros, con atisbos de la institución del primer ministro en las democracias parlamentarias europeas. Y aunque a semejanza de éstas, cabía la posibilidad de que el Congreso pudiera removerlo mediante un voto de censura, lo real es que este funcionario de naturaleza híbrida sería nombrado y removido por el presidente de la Nación.

Pero mi intención no es avanzar sobre los contenidos de las reformas y sus efectos en el tiempo, aspectos que serán abordados por quienes

en forma quincenal traten diversas cuestiones dignas de análisis, sino dar inicio a la serie acordada entre la Asociación Museo y Parque de la Constitución Nacional y El Litoral para acompañar durante el año que corre la celebración de las tres décadas transcurridas entre aquella última reforma del texto constitucional y el presente.

## UN EJEMPLAR DE EL LITORAL EN CADA BANCA

En este sentido, es bueno recordar que el 31 de mayo de 1994, con motivo del comienzo de las sesiones en Santa Fe -la apertura de la Convención se había escenificado el simbólico 25 de Mayo en el Teatro 3 de Febrero de la vecina ciudad de Paraná, sede del primer gobierno confederal en 1853- los convencionales tuvieron sobre sus respectivas bancas una edición especial del vespertino.

La entrega, que acompañó la



apertura de las deliberaciones, estaba integrada por tres cuadernillos de 24 páginas cada uno con los siguientes títulos: “Santa Fe y Paraná en el tiempo de la Organización Nacional”, “El arduo trabajo de construir la República” y “Reforma Constitucional para el siglo XXI”. Periodistas, historiadores, politólogos, dirigentes políticos de larga trayectoria y especialistas en Derecho Constitucional, habían compuesto para los lectores y los convencionales una significativa pieza de comunicación en una instancia histórica relevante para el país.

Aquella entrega, con sus páginas ahora envejecidas por las oxidaciones del tiempo, incluía numerosas dudas y admoniciones de quienes expresaron sus posiciones por escrito. Muchas de ellas se vieron confirmadas por el paso de los años. Otras, siguen planteando interrogantes. Se sabe que no hay sistema perfecto porque la naturaleza humana está lejos de serlo. Por con-

siguiente, los forjadores de acuerdos y de las normas que los expresan, aun aceptada en líneas generales su hipotética buena fe, transmiten a sus obras sus propias limitaciones e imperfecciones.

## DEL NOMOS A LA ANOMIA

La historia de la ley en nuestro país es paradójica. Mientras sucesivas convenciones intentaban, desde visiones a menudo contrastantes, acompañar dinámicas sociales e incorporar nuevos derechos, en la convivencia social del día a día las conductas se apartaban de modo sostenido del espíritu y la letra de las normas. A este proceso se lo denomina anomia, vocablo que refiere a la pérdida de vigor de la ley, a su creciente laxitud o a su incumplimiento liso y llano.

Se trata de un fenómeno que expresa las fisuras del contrato social, la pérdida de compacidad de la sociedad, provocada en nuestro caso por largas décadas de desvíos

políticos e institucionales con deletéreos efectos sobre la economía, la educación y la cultura. Sus máximas manifestaciones han sido, hasta ahora, los recurrentes ciclos inflacionarios con correlativas devaluaciones de la moneda, la destrucción de importantes segmentos de la clase media, el hundimiento en la pobreza y la indigencia de vastos sectores populares, la continua degradación de la educación y su directa consecuencia, la pérdida de capital intelectual y social que, entre otras consecuencias, se manifiesta en la dificultad para comprender el sentido profundo de las normas.

Pero nada es para siempre. No lo fue el proceso virtuoso de la Organización Nacional que nos proyectó en cinco décadas a los primeros planos de la economía mundial, argentinizó a los inmigrantes y universalizó a los argentinos con una sistemática alfabetización que hacia 1930 abarcaba al 80 por ciento de la población. Y tampoco lo es este ciclo negativo de

décadas en los que todos los indicadores del desarrollo se han derrumbado.

Ante esta durísima realidad, la Asociación Museo y Parque de la Constitución Nacional colabora desde 2012 con las autoridades municipales y provinciales para restituir el valor de la ley como vector de convivencia, y hacer del complejo cultural levantado a la vera del río Santa Fe, una productiva usina de educación cívica, de restauración social a través del aprendizaje y la participación, experiencias importantes y duraderas en la gestación de ciudadanía.

Es un aporte por ahora pequeño, pero que puede escalar a medida que los argentinos reencontremos el camino de la ley. La promesa de lealtad a la Constitución expresada en alta voz por miles de estudiantes secundarios frente al Museo el pasado 2 de mayo, permite alentar esa esperanza.

(\*) Periodista.

A 30 años de la reforma de la Constitución Nacional reivindicamos nuestras banderas reformistas, entendiendo que las sociedades deben dar nuevas discusiones para construir las normas que nos rigen.

Gabriel Real - Secretario General Partido Demócrata Progresista





## A 30 AÑOS (III)



Vista del microcentro de la ciudad de Mendoza con la cordillera de los Andes al fondo. La autonomía municipal efectiva plantea desafíos continuos. EL PORTAL DE MENDOZA.

# Los municipios y su autonomía

Por María Gabriela Ábalos (\*)

El paulatino fortalecimiento del régimen municipal y su autonomía hunde sus raíces en el derecho público provincial desde los importantes precedentes de la Constitución de Santa Fe de 1921 y los debates en la Convención Constituyente de Córdoba de 1923, pasando por las constituciones de las provincias creadas a mediados del siglo XX -Chubut, Neuquén, Río Negro, Misiones entre otras- que reconocieron a los municipios la facultad de dictarse su propia carta orgánica.

Con el retorno a la legalidad institucional en 1983, cobran fuerza los postulados de la autonomía municipal a través de doce constituciones provinciales -San Juan, Jujuy, La Rioja, Salta, Santiago del Estero, Córdoba, San Luis, Catamarca, Río Negro, Tierra del Fuego, Formosa y

Corrientes-, con la excepción de la de Tucumán que modifica su texto constitucional en 1990 y omite receptor los contenidos de la autonomía local.

A esta impronta contribuyó sin duda la perseverancia de la doctrina autonomista como asimismo la jurisprudencia, sobre todo de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, principalmente a partir del fallo “Rivademar” de 1989 que dejó claro que los municipios no serían meras autarquías.

## ASEGURAR LA AUTONOMÍA MUNICIPAL

La reforma constitucional de 1994, cumpliendo con el objetivo de fortalecer el federalismo, dispone en el artículo 123 que las provincias deberán asegurar la autonomía de su régimen municipal dejando que cada una fije su alcance y contenido

en el orden institucional (dictado de su carta orgánica), político (elección de sus autoridades), administrativo (gestión de los intereses locales, servicios y obras públicas), económico y financiero (organización de su sistema rentístico, administración presupuestaria con recursos propios).

El mandato constitucional exige reconocer al municipio como un verdadero gobierno que se integra con el orden nacional, las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, cada uno en su esfera de competencia y con sus autoridades propias. De ahí que, al fijar el “alcance y contenido” de la autonomía municipal ninguna provincia podrá extremar las limitaciones que puedan llegar a privar al municipio de un contenido mínimo en cada grado de autonomía ni extralimitarse de forma tal que se dificulte el ejercicio de potestades nacionales o provinciales.

## MORA INSTITUCIONAL DE ALGUNAS PROVINCIAS

El panorama brindado por las veintitrés constituciones provinciales vigentes muestra una rica diversidad en el tratamiento de los distintos aspectos de la autonomía municipal, aportando una respuesta propia, particular y concreta a sus respectivas realidades. Ello convalida la concepción del municipio entendido como fruto del devenir histórico y de la realidad propia, del desenvolvimiento tradicional de cada pueblo cuyas particularidades varían de una comunidad local a otra.

El balance de la recepción del artículo 123 por el constitucionalismo provincial es positivo, aunque a treinta años de la reforma de 1994 siguen existiendo casos puntuales de reprochable retraso, como son los de las provincias de Mendoza, Santa Fe y Buenos Aires que, frente a las veinte restantes, persisten en el serio desconocimiento del texto constitucional nacional que manda reconocer la autonomía municipal en forma plena.

Cabe destacar que la efectividad real de la autonomía municipal en los ámbitos institucional, político, administrativo y económico financiero son requisitos constitucionales para las provincias. Por ello, se formula el imperioso llamado de atención a las tres provincias que todavía no dan cabida a la autonomía institucional de sus municipios con ningún alcance ni contenido. Si bien el diagrama constitucional será diseñado por cada uno de estos estados, no puede tolerarse que, a treinta años de la reforma de 1994, en los casos de Mendoza, Santa Fe y Buenos Aires, no se haya podido arribar a los acuerdos necesarios para movilizar las reformas constitucionales que regulen el alcance y contenido de tal autonomía. Se configura una gravísima omisión inconstitucional.

También es reprochable el caso de las cuatro provincias que condicionan el ejercicio del poder constituyente local a la voluntad del poder legislativo provincial. El control debe ser judicial y no político, no resulta favorable a la autonomía municipal un contralor en manos de los poderes legislativos provinciales como ocurre, con matices, en Neuquén, Chubut, Salta y Tucumán dado que pueden coartar, limitar en demasía y hasta tornar ilusoria la autonomía municipal, como en el caso de la última citada, que, a casi dos décadas del

reconocimiento autonómico formal, el legislativo no ha dictado aún la ley de convocatoria a la convención constituyente municipal.

Otro aspecto a resaltar es la flagrante omisión en sancionar las cartas orgánicas que tornen real la autonomía institucional en las provincias de Formosa, Tucumán, La Rioja, Santa Cruz, La Pampa y Entre Ríos. En estos casos si bien los textos constitucionales formalmente receptan la autonomía municipal, a décadas de sus respectivas sanciones, no se ha concretado el dictado de ninguna carta orgánica. Ello denota una grave inobservancia constitucional, una omisión que vulnera en los hechos al gobierno local y priva a los vecinos de una organización municipal con autonomía.

## MUNICIPIOS RESPONSABLES, EFICIENTES Y PRODUCTIVOS

Especial referencia merece el aspecto económico financiero ya que posibilita la efectividad de las autonomías locales. Se encuentra

expresamente reconocido en el artículo 123 y en el inciso 30 del artículo 75 de la constitución nacional, que preserva las facultades de imposición municipales en los establecimientos de utilidad nacional. Las facultades tributarias se deben ejercer con respecto a las actividades, fines y funciones propias dentro del ámbito local y en el marco de los límites de la normativa provincial y nacional, con control del gasto público, equilibrio, responsabilidad fiscal y transparencia en la gestión.

Ello se debería complementar con el asociacionismo municipal integrativo y cooperativo que sirva como herramienta para fortalecer el poder local, para alcanzar objetivos en la solidaridad local, mejorar la administración municipal y desarrollar las comunidades hasta el máximo de sus posibilidades haciendo efectivo el principio de subsidiariedad. La integración local busca aumentar el volumen operativo (escala, alcance), diversificar servicios, disminuir costos,

optimizar recursos, incrementar la capacidad de negociación, acceder a insumos y prestar servicios en mejores condiciones, integrar procesos productivos, lograr escala comercial, conseguir financiamiento con mayor facilidad, mejorar el rendimiento y la efectividad en los servicios, racionalizar la gestión de los recursos, etc.

## DESCENTRALIZACIÓN Y FEDERALISMO

La Corte Suprema de Justicia de la Nación ha contribuido al fortalecimiento municipal, a través de precedentes como “Ponce” (2005), en torno a la autonomía política, o reafirmando el aspecto económico financiero en casos como “Intendente de la Municipalidad de La Rioja” (2014), “Municipalidad de La Banda” (2018) y “Esso contra Municipalidad de Quilmes” (2021). A todos ellos se agregan las firmes exhortaciones a las autoridades provinciales de Santa Fe para que dicten las normas necesarias para dar cumplimiento al mandato del citado artículo 123 en “Asoc.

Pers. Munic. Las Colonias” (2020), así como los fundamentos de los magistrados Juan Carlos Maqueda y Horacio Rosatti en el caso que involucra a la Municipalidad de Castelli, provincia de Buenos Aires (2022). También la defensa de las particularidades locales, de los acuerdos y consensos logrados en lo local, en la causa “Shi, Jinchui contra Municipalidad de Arroyito” (2021).

El municipio, en definitiva, es el orden de gobierno de mayor proximidad con la ciudadanía y el que materializa la descentralización local fundamental en el diseño federal, por lo que es imperioso su reconocimiento pleno en todas las provincias.

(\*) Doctora en Ciencias Jurídicas y Sociales, profesora titular de Derecho Constitucional en la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional de Cuyo. Artículo de la serie producida por la Asociación Museo y Parque de la Constitución Nacional para El Litoral con motivo de los treinta años de la Reforma Constitucional.

*Celebramos 30 años de la Reforma de 1994, un hito que modernizó nuestra democracia.*

**El Litoral nos permite reflexionar sobre este camino y los desafíos que siguen para construir un futuro más justo.**

**Carlos Clemente**

Titular Foro de Integración y Desarrollo Regional





LUIS “CHANGUI” CÁCERES

## “Entonces no se entendía lo que era el Pacto de Olivos”

El referente alfonsinista relató los momentos de desconcierto y polémica que se produjeron en el partido, y el rol que le tocó ocupar. Los temas que pusieron en jaque a la Convención.

Emerio Agretti

Luis “Changui” Cáceres reivindicó el poder unificador de la reforma del ‘94 sobre la sociedad, luego de la divisiva historia de las experiencias anteriores. Y sobre todo, por la amplia representación política y social que hubo en este caso que, tras todas las discusiones, culminó en un reconocimiento pleno. Pero que en su gestación atravesó no pocas convulsiones.

“A mí eso me consta, porque en el caso particular mío y de Santa Fe fue bastante esotérico el tema. Durante el gobierno de Alfonsín hubo equipos trabajando durante meses sobre la reforma de la Constitución, pero no teníamos número en el Congreso para poder llevar adelante la reforma. Cuando vino el planteo de Carlos Menem, era público y obvio que el único objetivo era modificar un solo artículo y posibilitar la reelección indefinida. Pero a la vez, estaba todo ese trabajo previo. Entonces yo viajé a Buenos Aires para hablar con Alfonsín y ver qué hacíamos. Y él me dice: ‘Pero no, querido. Una cosa es la reforma constitucional, y esto que nos están planteando de reforma constitucional no tiene nada. Hay que oponerse’. Al día siguiente teníamos un plenario del Comité Provincial, y estaba todo inclinado por la reforma. Entonces yo caigo ahí y logro que se apruebe la posición en contra. Me voy a dormir tranquilo, porque había logrado el objetivo de sentar posición en contra de la reforma. Y a la mañana, cuando me levanto, resulta que estábamos a favor: se había dado el Pacto de Olivos.

- ¿Y entonces? ¿Cómo siguió la historia?

- Me voy otra vez a Buenos Aires a hablar con Raúl, y preguntarle cómo era la película. Porque en las últimas 24 horas yo había hecho cambiar la postura del radicalismo en Santa Fe para que esté en contra de la reforma. Hablé con Sergio Montiel en Paraná para organizar el comando contra la reforma. Y ahora estábamos a favor. “Sí, lo que pasa es que una hora después de que vos te fuiste cambiaron las cosas, porque el peronismo encontró en el archivo un viejo proyecto para aprobar la reforma con mayoría de los presentes”, me dijo Alfonsín. Y que eso cambiaba todo, porque ya no necesitaban los votos del radicalismo. Entonces, nos quedaban dos alternativas: aceptar que terminemos con un bofe, que solamente establezca la reelección indefinida, o meternos para hacer una reforma en serio, que realmente le sirva a la gente. Bueno, volví con eso. Con Montiel la relación quedó cortada, y en el partido no me llevaron el apunte. Hasta ahí, el radicalismo santafesino no participaba en la reforma constitucional.

- Pero al final sí participó.

- En este punto Raúl me llama y me dice: “No puede ser que una provincia de la gravitación de Santa Fe el radicalismo no vaya a tener convencionales nacionales constituyentes. Tenés que armar lista”. Yo le dije: “Me van a expulsar del partido del que soy presidente”. Pero era muy difícil decirle que no a Raúl. Y termino armando lista por mi cuenta, sin el partido, solamente con una gestión de Alfonsín para que no nos expulsaran por desobediencia a los que estuviésemos en la lista. Y así terminé yendo al combate sin recursos económicos, con algunos pasacalles que pudimos financiar y algunos afiches que después me enteré que no los colocaron nunca.

- En ese momento la figura de Alfonsín dividía aguas en el radicalismo. ¿Le parece que con el tiempo hubo una reivindicación?

- No me cabe duda. Pero en ese momento no se entendía lo que era el Pacto de Olivos. Y en el radicalis-

mo de Santa Fe no se entendió hasta que llegó el momento de la discusión de la reforma constitucional provincial. En un plenario alguien planteó que empezó a discutir el partido en la provincia y yo estaba en el plenario y recuerdo que uno planteó el problema de que si aprobábamos habilitar la reforma, después la Convención podía hacer cualquier cosa. Y eso me permitió recordar que la única manera de evitar eso es hacer un pacto, acordar previamente los puntos. Recién ahí se entendió por qué Alfonsín había firmado el Pacto de Olivos.

- ¿Pero en el momento, cómo se resolvió?

- Y bueno, hicimos lo que pudimos, pero pusimos algunos convencionales nacionales radicales por Santa Fe. Yo creo que, producto del esfuerzo que hubo que hacer, Alfonsín sin consultarme me puso como vicepresidente segundo del bloque; cargo que no pretendía, ni ejercer.

- Y empezó la Convención.

- Sí. Con todo el mundo presente. Y tengo que admitir que el peronismo respetó los acuerdos, se movieron como caballeros. Yo hice otra picardía y que me generó algunas puteadas de algunos convencionales. Junto con Carlos Spina, que también era de la ciudad, rechazamos cobrar. Y eso dejaba en off side a mucha gente que venía de otros lados, y terminó renunciando también a su dieta. Eso permitió un ahorro importante en el presupuesto, aunque no se sabe mucho ni se lo dice.

- También hubo una logística importante para el alojamiento.

- Sí. A eso también me lo encomendó Alfonsín. Me pidió “un hotel que no sea muy muy ni tan tan, para que todos los nuestros estén juntos”. Yo me acordaba que mi viejo me había presentado en su momento a Ricardo Balbín en el Castelar, que era donde paraban tradicionalmente los radicales cuando venían. Así que fui a hablar ahí, pero me aclararon que el hotel en ese momento necesitaba arreglos, y no estaban en condiciones económicas de hacerlo. Entonces les propuse que me pasen un presupuesto, yo les cobraba a los



“Alfonsín me planteó que teníamos dos alternativas: aceptar la reelección indefinida, o meternos para hacer una reforma en serio”. FLAVIO RAINA

convencionales por anticipado, y con esa plata hacían los arreglos. Y así se hizo.

- ¿Y del trabajo en la Convención, qué es lo que más recuerda?

- Bueno, uno de los 17 proyectos que presenté era el de información veraz y derecho a réplica. Porque yo venía muy envenenado por todo lo que se había dicho y publicado de mí en las campañas del ‘85 y el ‘87. Así que me cayeron encima las organizaciones de medios periodísticos. Pero al final quedamos amigos, y hasta me empezaron a invitar a las cenas anuales. Fue parte de una confraternidad que se extendió a todos los planos de la asamblea.

- ¿En algún momento sintió que esa armonía se podía romper y todo fracasara?

- Uno tenía la sensación de que eso podía pasar en cualquier momento. Y por eso en algunas cosas se pateó la pelota para adelante, como con el tema de la coparticipación. Al final, eso nunca se resolvió.

El segundo punto donde se trabó y estaba o se pateaba la pelota al córner o reventaba todo fue con el momento de la concepción. Eso generó con una cosa muy ríspida, posiciones muy firmes de un lado y del otro, y se terminó sacando una cosa híbrida que cada uno podía interpretar como quisiera.

Y el bebé de probeta mío, el de información veraz, que era lo que más me interesaba, se trataba el día después del atentado a la Amia. Yo me sentí moralmente presionado a estar en la manifestación, pero quería estar para defender mi proyecto. Así que los demás convencionales me tranquilizaron y me aseguraron que no se iba a tratar mientras yo no estuviese. Pero cuando volví ya estaba liquidado: se aprobó, pero no salió como yo pensaba que tenía que salir. Eso me dejó una espina clavada.

ROBERTO VICENTE

## “Los acuerdos ayudan a la gobernabilidad”

El profesor de Derecho Constitucional y ex secretario de Justicia de la provincia ponderó la importancia del consenso para resolver problemas.

Néstor Fenoglio

Roberto Vicente es director del Programa de Derechos Humanos de la UNL e integra el cuerpo docente de la Maestría en Teoría Constitucional y Derechos Humanos de la FCJS. En 2008 fue secretario de Justicia de la provincial durante el gobierno socialista de Hermes Binner.

Confiesa que no estaba, entonces, en 1994, de acuerdo con el llamado Pacto de Olivos que, sostuvo, “había generado en su comienzo una situación bastante disruptiva en la política, porque parecía que entre dos se iba a arreglar el problema de la convivencia que iba a tener el país de ahí en adelante con una nueva Constitución... porque prácticamente en la previa pintaba para una nueva Constitución”.

“¿Qué ocurrió con los que estábamos un poco en desacuerdo con el tema del pacto? ¿Nos dimos cuenta que fue un acierto?, se pregunta Vicente. “Quizás uno deba reconocer los errores que uno comete a



“Alfonsín era un tipo muy rápido de reflejos, y había que serlo en ese momento para entender cuál era la situación”, reconoció Vicente. FOTO: FLAVIO RAINA

veces dadas determinadas circunstancias. Porque el pacto resolvió un gran problema. El primero de ellos era que el presidente Menem en ese momento quería la reelección indefinida. Las reelecciones indefinidas, ya sabemos que en todos los países del mundo han fracasado y traen problemas, consecuencias, bastante complejas y generan, digamos, la ruptura de la democracia”.

“Alfonsín era un tipo muy rápido de reflejos -agregó Vicente-, y había que serlo en ese momento para entender cuál era la situación. El decía que a la democracia la tene-

mos que hacer. Había entonces una suerte de transición democrática; es decir todavía no estaba la democracia totalmente asentada”. En ese contexto nace el Pacto de Olivos, que generó fuertes disputas. “Fue un pacto, un acuerdo, con un Menem que iba por la reelección y un Alfonsín que marca la cancha también y dice una sola reelección y acortamiento de los plazos de la presidencia a cuatro años. Con lo cual, como sucede hoy, en el mejor de los casos un presidente puede estar ocho años en ejercicio”.

Una de las consecuencias es que

incluso con regímenes denominados presidencialistas, comunes no sólo en Argentina sino también en toda América, el Ejecutivo debe explicar las cosas ante la sociedad. Debe acordar también a pesar de sus intereses, tiene que acordar con distintos sectores, tiene que dialogar con gente que tiene otra postura. Existen algunos mecanismos que son de contrapeso o de control y entonces, si hay equilibrio, si cada uno de los poderes se mueve dentro de la esfera de su competencia, pues mejora la calidad institucional y la democracia”.

Vicente destacó en esa línea el valor del debate, del diálogo y de los acuerdos. “A veces uno dice que hay mucho debate y generalmente es cuando hay demasiados problemas. Cuando ello sucede, y sucede a menudo, lógicamente es más difícil ponerse de acuerdo. Pero a los acuerdos se llega con el diálogo que tiene que tener el Ejecutivo con los otros poderes. Y todo ayuda fundamentalmente a la gobernabilidad. Y la gobernabilidad ayuda el mejoramiento democrático. El opuesto, digamos la falta total de diálogo, es infinitamente peor”.

Para Vicente, es un mecanismo virtuoso: “empiezo a escuchar al otro y cuando escucho al otro hay cosas que me mueven y me hacen pensar que vale la pena también incorporar situaciones que parecen que son de minorías, o de parte. Esto es la democracia, de eso se trata”.

Libros en formato papel y digital

Publicaciones periódicas - 10 revistas jurídicas (papel y digital)

Doctrina Digital - Plataforma digital premium

Litigar Online - Nuevo sistema de gestión jurídica de RubinzalOnline

www.rubinzal.com.ar

RUBINZAL-CULZONI EDITORES

LA DOCTRINA JURÍDICA MÁS DESTACADA

DOCTRINA DIGITAL

EL PRODUCTO PREMIUM DE RUBINZAL-CULZONI



EDUARDO MENEM

# “Fue la más legítima y la más democrática de nuestra historia”

Emerio Agretti

- En primer término quiero decir que la reforma constitucional de 1994, realizada en Santa Fe y en Paraná, fue la más legítima y la más democrática de la historia argentina. Legítima porque se siguieron todos los pasos que marca la Constitución para poder reformarla. Fue producto de un acuerdo, fue producto del consenso entre las dos principales fuerzas políticas del país. No fue fácil llegar a al acuerdo. Las comisiones de juristas del Partido Justicialista y de la Unión Cívica Radical nos encontrábamos en reuniones e íbamos puliendo los detalles. Ambos partidos eran reformistas, pero no nos poníamos de acuerdo sobre los detalles. Entonces había que que conversar y dialogar.

- ¿Por qué remarca la cuestión de la legitimidad?

- Porque se siguieron todos los pasos para llegar a la sanción. Partiendo de que la ley declarativa de la necesidad de las reformas fue votada por más de los dos tercios del total de miembros de cada Cámara. La reforma del '49 fue impugnada casualmente porque se computó el quórum con los presentes, no con todos los miembros de todas las cámaras. Aquí no quisimos correr ningún riesgo y lo hicimos con los dos tercios de dos cámaras. Y es democrática porque participó prácticamente todo el espectro político del país. En el seno de la Convención se formaron 19 bloques políticos. Caso inédito en una convención. Y esos convencionales surgieron de elecciones limpias, transparentes, sin ninguna impugnación. Y finalmente, el contenido de la reforma puso a la Constitución argentina a la vanguardia, y yo diría que eso es el resultado de que en el seno de la convención se discutió mucho. Nada más que para el reglamento llevó 85 horas de debate.

- Eso buscaba zanjar la cuestión de los planteos para que se abra el “paquete” y se discutan los temas por separado. Cuestión que incluso mereció la presentación de un recurso de amparo...

El presidente de la Convención destacó que se siguieron “todos los pasos” formales, y lo diferenció de sus antecedentes. Un “pasado en limpio” de la trama constitucional, las controversias públicas y las negociaciones privadas para sacar adelante la reforma.



Quien fuera titular de la Convención y hermano del entonces presidente de la Nación, recibió a El Litoral en su departamento en Capital Federal. “No queríamos correr ningún riesgo”, confesó. FERNANDO NICOLA

- Impugnaban porque decían que una ley no le puede imponer a la Convención la forma de votar. Pero esa discusión se convirtió en abstracta cuando la propia Convención sancionó el reglamento donde se decía que había que votar de esa forma. Y el Núcleo de Coincidencias Básicas se tenía que votar de esa forma, porque había establecido un nuevo equilibrio de poderes. Y si se empezaba a discutir un tema, el otro se podía romper. Por eso decidimos que se vote todo en conjunto, por sí o por no, para no romper ese equilibrio de poderes que se diseñó. Y que fue con el mejoramiento del sistema representativo, con mayor participación de ciudadanos por el voto directo, los medios de democracia semidirectos. Fue republicana, porque acortamos los mandatos; fue pública, y se grabaron todos los debates. Y fue federal porque se aumentaron las facultades de las provincias. Pero además, se mejoró la sanción de las leyes, fijando tres pasos en vez de cinco; se atenuaron las facultades del Poder Ejecutivo; se aseguró la autonomía de los municipios. Por eso hablamos de un nuevo

equilibrio de poder, una nueva ecuación entre autoridad y libertad.

- Muchas de esas reformas fueron incorporadas naturalmente por la sociedad y hoy están totalmente naturalizadas. Pero en ese momento sólo se veía la discusión por la reelección.

- Claro. Esto pasó siempre cada vez que se quiso reformar la Constitución. Porque siempre surgen los pretextos para no reformarla, empezando por decir “no es oportuno hacerlo en este momento”. A eso lo dijo el propio presidente de la Convención de 1853, Facundo Zuviría. Él estaba en contra de la misma sanción de la Constitución, no solo en contra de una reforma.

Otra dificultad que solucionamos fue que en la ley de convocatoria decía que la Convención se tenía que reunir en Santa Fe y Paraná. Nunca antes había sido en dos ciudades, así que hubo que resolver antes cómo iba a ser. Así que invité a mi provincia al gobernador de Santa Fe, Carlos Reutemann, y al de Entre Ríos, Mario Moine. Y ahí decidimos que las sesiones plenarias se hicieran en el Paraninfo de la UNL, y la sesión

inaugural, la de cierre y el juramento en Paraná; que las autoridades estén en Santa Fe y las comisiones se distribuyan entre ambas ciudades. Y esa es la propuesta que después se aceptó por unanimidad.

- Otras cuestiones fueron un poco más controvertidas.

- Sí. Aparte de las acciones judiciales y administrativas por el tema del Núcleo de Coincidencias Básicas, otra de las dificultades que surgió fue que algunos gobernadores querían que se incorpore su posibilidad de reelección. Cosa que por supuesto no aceptamos. Primero, porque no estaba en la ley de declaración de necesidad de la reforma. Y segundo, no podía estarlo porque es un tema de competencia provincial. Felizmente la cuestión se zanjó, igual que la forma de votación. La discusión sobre el reglamento fue el tema que más tiempo llevó.

## MOMENTOS DE TENSION

- ¿En algún momento sintió que la convención podía llegar a fracasar?

- No, estábamos seguros de que cualquier dificultad que surgiera no podía ser de tanta gravedad como para eso. Pero recuerdo un debate en el que el periodista Evaristo Monti se le ocurrió decir que “ahora están bien, son amigos los radicales con los peronistas, pero hay que recordar que en el año 1964, cuando Perón quería volver al país, Illia no lo dejó llegar”. Eso generó un clima de mucha protesta, se levantaron muchos enojos. Al punto que hubo que hacer un acuerdo entre los jefes de bloque para cortar el debate y pasar directamente a la votación. Hubo varios oradores que se quedaron sin hablar.

- ¿Qué otros momentos de conflicto recuerda?

- En el curso de la de la convención hubo peticiones de que se incluya la prohibición del aborto.

Fue una discusión transversal, porque había distintas posturas en cada partido. Yo siempre dije que no se podía votar, porque no estaba en el temario. Se buscó incluirla cuando estábamos tratando la incorporación de los tratados internacionales, en distintos momentos. Por ejemplo, hay un artículo que establece un seguro para la mujer y el niño desde el embarazo. Entonces ahí se planteaba la cuestión de que el embarazo empiece en el momento de la concepción. Pero finalmente no se avanzó con eso. Más allá de lo cual, en la reforma incorporamos valores muy importantes, sobre todo con los tratados. Hay una dimensión axiológica que es digna de tenerse en cuenta, y muchas veces no se lo hace. Cuando hablamos de la dignidad de las personas, de la calidad de vida, la solidaridad, son principios que no estaban incluidos en la Constitución. Así como la no discriminación, la igualdad de trato. Y yo digo que esto es un aporte a la cultura de la paz, porque la carta de la Unesco dice que como es en la mente de los hombres donde que se originan las guerras, es también ahí donde tenemos que crear los baluartes a favor de la paz. Y que son estos valores de los que estoy hablando.

- Una reglamentación que también aprovechó el actual gobierno...

- Sí, por supuesto. Los oficialismos no van a dejar sin efecto una reglamentación como esa, que los favorece. Pero resulta una contradicción con el proceso de sanción de las leyes, que necesitan ser aprobadas por las dos cámaras. Pero para que quede firme un decreto, basta con que una sola cámara no lo rechace.

Sí, por supuesto los oficialismo no, no lo van a dejar sin efecto nunca ella lo hizo para su esposo, por eso quedó, o sea que basta que una sola cámara lo apruebe al DNU y queda convalidado. Lo cual es una contradicción con las leyes porque las leyes son para ser sancionadas necesitan [28:34]

la aprobación de las dos cámaras ahora para que quede firme decreto no sea de urgencias basta que lo apruebe una sola cámara y mientras no lo aprueba, están en vigencia. Contrariando también el artículo 82 de la Constitución, que está en contra de la sanción ficta de las leyes y con mayor razón de los DNU.

Otra cosa fue que le dimos jerarquía constitucional al Defensor del Pueblo, que fue un proyecto de ley mío en el Senado, fue aprobado en el año 93 y funcionó bien durante unos años. Después lo dejaron vacante, y ahora eso conspira también contra

la realización de la consulta popular, porque ese instituto requiere que las firmas sean verificadas por el Defensor del Pueblo.

- ¿Le parece que la Convención debió haber hecho las cosas de otra manera en algún aspecto?

- Yo como Presidente me hice el propósito de que terminemos la Convención dentro de los 90 días que marcaba la ley, aunque algunos convencionales pedían prorrogarla. Y bueno, algunas cosas quedaron afuera, como el Consejo Económico y Social, que hubiera sido bueno. También algunas normas que se sancionaron pudieron dejar afuera algunas cosas, por el apuro. Pero creo que salió bien. Y que ahora hay que pensar en cumplirla, no en volver a reformarla. La Constitución es moderna, es garantista, contiene herramientas para defender los derechos. Por ejemplo, el Habeas Corpus que puede aplicarse también cuando a la privación de la libertad la produce un particular (el caso típico es cuando a un paciente no lo dejan salir de un sanatorio porque no pagó). También incorporamos en el artículo 43 el secreto de las fuentes de información periodística, cosa que es un avance extraordinario. Por otra parte,

la prensa estuvo presente en todo en todo el desarrollo de la Convención, aunque no fue favorable. Había muchas críticas, muchas opiniones muy fuertes en contra. Y eso a pesar de que no tocamos los primeros 35 artículos, que es donde están las normas con los valores pétreos. Pero a la vez incorporamos un nuevo capítulo de derechos, donde está el de la defensa de la democracia, cuando se castiga a los que promueven golpes de Estado. Los derechos políticos, por primera vez los partidos políticos figuran en la en la Constitución, los derechos de los derechos del con-

sumidor y del usuario.... Son todos derechos que antes existían en la ley, pero no en la Constitución. La ley se deroga por otra ley, pero ahora si los quieren sacar van a necesitar otra reforma constitucional.

- ¿Qué se llevó de Santa Fe como balance final?

- Mi agradecimiento al pueblo de Santa Fe y de Entre Ríos por la acogida que tuvimos los convencionales en los 90 días. A la Universidad del Litoral, donde me cedieron a mí como presidente de la Convención el despacho del rector, para que pudiera estar cómodo y recibir gente. Un agradecimiento a los convencionales, porque trabajaron a destajo y se preparaban mucho y presentaron muchos proyectos. Había 1593 proyectos de reforma de la Constitución, o sea que las cosas no se hicieron de la noche a la mañana, hubo tiempo de redactar proyectos y de presentarlos. Y por supuesto a todos los que colaboraron. Nosotros llevamos el personal de biblioteca, a los taquígrafos, para que dejen asentados los discursos y los debates, además de estar grabados. Se cumplió con el principio republicano de la publicidad de los actos de gobierno. Esto fue una convención transparente.

También quiero destacar que había 80 mujeres. En las convenciones anteriores, en la única que hubo fue en la del '57, y eran cuatro. En un cuerpo donde había diez gobernadores, senadores, diputados, intendentes. Dirigentes de empresas y de gremios de trabajadores. Hasta un ex presidente de la Nación y un director de cine. Nunca hubo y no sé si llegará a haber una convención que tenga tal representatividad y que se haya hecho siguiendo de manera absolutamente rigurosa los términos de la ley declarativa de la necesidad de la reforma.

A 30 AÑOS DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL  
SADOP celebra los avances en derechos laborales.  
Agradecemos a Diario El Litoral por su constante  
difusión de estos logros.

Sigamos fortaleciendo la educación  
y los derechos de los trabajadores.



SADOP  
Seccional Santa Fe



## A 30 AÑOS (IV)



Jurados populares participan de un juicio penal en los tribunales de Río Cuarto, Córdoba. PUNTAL, RÍO CUARTO

# Juicio por jurados: una morosidad legislativa más que centenaria

Por Francisco C. Cecchini (\*)

En más de una oportunidad, la morosidad legislativa con respecto a mandatos constitucionales se ha configurado a lo largo de nuestra historia. Cuatro años para conformar el Consejo de la Magistratura, por caso.

Ha habido una mora más que centenaria en torno a la consagración del juicio por jurados, pese a reiterados intentos de dar cumplimiento a un mandato dado con claridad desde el texto constitucional. También ha sido un mandato mantenido en el texto constitucional —excepción hecha de la Constitución de 1949— a lo largo de las sucesivas reformas a que fuera sometido

aquel texto inspirador y fundacional de 1853.

Vaya, al respecto, un sucinto pero ilustrativo repaso histórico. Recordemos que en la Constitución de 1819 (artículo 114), se establecía bajo el título de “derechos particulares”, que: “(...) es del interés de todos los miembros del Estado el ser juzgado por jueces los más libres, independientes e imparciales que sea dado a la condición de las cosas humanas”. Y seguidamente disponía: “(...) el cuerpo legislativo cuidará de preparar y poner en planta el establecimiento del juicio por jurados, en cuanto lo permitan las circunstancias” (Ángela Ledesma, “La reforma procesal Penal”, 2005). Dejaba librada pues a la discrecio-

nalidad legislativa la determinación de tales circunstancias, sin especificar con mayor claridad a cuáles se estaba refiriendo. Sólo, por citar otro antecedente, es posible remontarnos a 1826, ocasión en la que aquella Constitución —finalmente frustrada— en su artículo 164 reiteraba el texto anteriormente citado.

Lo que aquí nos interesa es la morosidad legislativa frente al texto constitucional de 1853 en su artículo 24: “El congreso promoverá la reforma de la actual legislación en todos sus ramos y el establecimiento del juicio por jurados”. En términos idénticos, y en el mismo artículo 24, la reforma de 1994 mantuvo ese mandato. Han de tenerse presentes también

los artículos 67 inciso 11 y 102 de la propia Carta Fundamental de 1853.

Se han ensayado numerosas razones para justificar la morosidad, invocándose la ignorancia del pueblo para ejercer la función de jurado —nótese que no utilizo el término ciudadanía—, en aquellos tiempos del siglo XIX en los que el analfabetismo reinaba en gran parte de la población. He allí el argumento.

En función de ello, hoy la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la causa “Canales, Mariano y otro s. homicidio agravado-impugnación extraordinaria” (fallos: 342:697), al dar fundamentos al juicio por jurados en Neuquén utilizó la expresión: “(...) la participación popular en la

función judicial surge con la conformación moderna de la división de poderes y la extensión del concepto de ciudadanía”, interpretándose valorativamente al pueblo soberano frente al sostenido desde antaño, claramente decimonónico, representativo de un concepto más estrecho que no abarcaba a toda la población. Recordemos, por caso, que las mujeres quedarán fuera de los padrones electorales hasta mediados del siglo XX.

Se han mencionado también “razones culturales muy arraigadas, en donde el panorama fue dominado por un discurso judicial y académico universitario que justificaba el sistema inquisitivo” (Andrés Harfuch, “El juicio por jurados en la Argentina ¿a qué se debe su éxito?”).

Podemos decir que los obstáculos al cumplimiento del mandato constitucional se dieron a partir de prédicas doctrinarias que, siendo subsidiarias en la jerarquía de las fuentes del derecho, sin embargo, fueron oídas con mayor atención que el texto constitucional.

Acerca de las bondades o defectos de las normas, la doctrina puede emitir sus opiniones, pero lo que no es admisible es que, a partir de opiniones adversas, se llegue a inhibir la aplicación de una norma constitucional por el mal hábito de no cumplirla.

Pero sin dudas ha habido otras. De ellas ha dado cuenta la doctrina que, por un lado, ha bregado por una modernización de los sistemas de enjuiciamiento penal (tanto provinciales como nacional), en tanto que otras voces se han opuesto a transitar ese sendero. Estas últimas opiniones predominaron por sobre la norma explícita de la Constitución.

Digamos que el legislador se dejó seducir por una doctrina que vulneraba el texto del mandato constitu-

cional. En palabras de Alfredo Mooney, “porque nuestros legisladores no creyeron en la cultura jurídica, política y social del país y que era para no aplicar la misma” (“Juicio por jurados”, 1998)

Fueron varios los intentos y proyectos que se redactaron para cumplir con aquél claro mandato, y señalaremos algunos de ellos. Por caso, Ángela Ledesma realiza una prolija enumeración de los proyectos que, en este sentido y al cabo de la democratización de 1983, encontraron eco en varias provincias, y recientemente en nuestra Santa Fe. Hemos tomado conocimiento de que recientemente se ha firmado un acuerdo con la Suprema Corte de Justicia Provincial a los fines de confeccionar los padrones destinados al sorteo de los jurados.

Julio Maier, con énfasis, predicó la instauración del sistema de juzgamiento que nos ocupa, proponiendo un proyecto, en 1986, que fuera seguido por algunas provincias. Esa prédica fue previa a la reforma constitucional de 1994, pero ésta motorizó el anhelo de reformas en los sistemas de juzgamiento a partir de la ratificación de los Pactos, Convenios y Declaraciones de Derechos Humanos reconocidos por el mundo civilizado.

Admitamos que, en su hora, ya hace tiempo, la propia Corte Suprema de Justicia de la Nación consideró que no había en el texto constitucional de 1853 plazo perentorio alguno, y que por ello quedaba librado al criterio del legislador la implementación del juicio por jurados (fallos 115:92, 208:21, LL, t. 47, p. 3 y t. 48, p.159). También alguna doctrina señaló que el artículo 24 (refiere al de la Constitución de 1853 reiterado en el texto hoy vigen-

En más de una oportunidad, la morosidad legislativa con respecto a mandatos constitucionales se ha configurado a lo largo de nuestra historia. Cuatro años para conformar el Consejo de la Magistratura, por caso.

te) consagra “una norma jurídica imperfecta”, vale decir una simple aspiración o expresión de deseos, ya que, hasta tanto se cumpla, no ocasiona consecuencia jurídica alguna (Sebastián Soler, 1946). Así, quizás, le respondía a Joaquín V. González quien sostuvo que: “No son, como puede creerse, las declaraciones, derechos y garantías, simples fórmulas teóricas; cada uno de los artículos y cláusulas que los contienen poseen fuerza obligatoria para los individuos, para las autoridades y para toda la Nación”.

Estas consideraciones nos trasladan al aporte de Eduardo García de Enterría (“La Constitución como norma”), alertando la condición normativa de la Constitución (refería a la española de 1978), con lo cual el legislador, frente a un mandato constitucional, no puede desoírlo, y menos aún los jueces pese a la omisión legislativa, si así hubiere ocurrido.

La Constitución de 1853, piedra basal de la organización nacional, es producto de un mestizaje (permítaseme el término), entre la Constitución de Estados Unidos (Filadelfia) y el sistema de fuente legal de la Europa Continental por imposición de la tradición española. Aquel artículo 67 inciso 11 optó por el sistema

legal continental (fuente legal); en cambio, aquella Constitución filadelfiana adoptaba el sistema de fuente judicial (derecho de casos). Desde esa génesis compuesta, nació un predominio legislativo por sobre los mandatos constitucionales que fueron, durante más de un siglo considerados como anhelos teóricos.

Dicho lo anterior, factores tanto externos como internos, por caso la Constitucionalización del Derecho operada con las consecuencias de la Segunda Guerra Mundial (1939-1945), el juicio de Nuremberg que hizo mella en el positivismo, y la construcción política cuyo destino fue la Unión Europea; o los efectos democratizadores de Latinoamérica como reacción hacia las dictaduras que precedieron a la década de los 80. Configuraron factores que hicieron volver los ojos a las Constituciones, a su letra y a su espíritu, contextualizando una realidad diversa de aquella decimonónica y de la primera mitad del siglo XX.

Que predomine entonces el pensamiento y respeto a la Constitución por sobre los dogmatismos que, en la perspectiva que el tiempo nos ofrece, permite advertir que no han sido buenos consejeros o, cuanto menos, que sus resultados han dejado de tener provecho.

(\*) Ex vocal de la Cámara de Apelación de Circuito del Poder Judicial de la Provincia de Santa Fe. Docente de grado y posgrado de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la UNL y la Facultad de Derecho de la UCSF. Artículo de la serie producida por la Asociación Museo y Parque de la Constitución Nacional para El Litoral, con motivo de los treinta años de la Reforma Constitucional de 1994.

[www.bancobica.com.ar](http://www.bancobica.com.ar)

**BancoBica**  
una experiencia distinta



A 30 AÑOS (M)

# La irresoluble dicotomía argentina

Por Javier Aga (\*)

Una de las mejores definiciones acerca del significado político de una Constitución es aquella que señala que “una constitución dice lo que somos y lo que queremos ser”. La presente reflexión intenta retornar a la Constitución Nacional de 1853 y su última Reforma, la de 1994, tratando de repasar en términos institucionales, lo que éramos y lo que pretendíamos ser.

En 1810 se rompió el orden virreinal, pero resultó necesario construir uno nuevo para organizar una Nación y un Estado. Para dar cumplimiento a la tarea de formar una Nación, era imprescindible una convivencia social, con un sentido de pertenencia e identidad histórica articulada con la misión de pensar un sistema de dominación política a través del Estado.

Fue un largo período histórico que transcurrió durante el siglo XIX, cuyo proceso persiguió dos propósitos: fundar la Nación y organizar el Estado. Un Estado para que cumpla con las tres funciones básicas: gobernabilidad, desarrollo y distribución equitativa. Reemplazar el antiguo rey colonial por un nuevo orden político y transitar del mundo antiguo a las sociedades burguesas.

Fue en 1880 cuando concluyó la tarea que habían comenzado los hombres de aquel mayo de 1810. Declarada la Independencia en 1816 -aunque aún no consumada en el plano militar-, la anarquía y el desierto fueron los desafíos a enfrentar por parte de los dirigentes de la llamada “Generación del 37” (Alberdi, Sarmiento, Echeverría, Gutiérrez, V.F. López, Miguel Cané padre, Mármol y Frías, entre otros) que, con el romanticismo de una ideología y visión del mundo, fueron conscientes de que una Nación no solamente se construye con un conjunto de ideas iluminadas e ilustradas sino que era necesario indagar sus tradiciones, sus leyendas, sus historias profundas, sus afectos, para darle encarnadura emocional e histórica a los proyectos políticos.

Hubo sectores unitarios liderados por Bernardino Rivadavia que lo habían previsto pero que, por diversos motivos, no pudieron construir



**Momentos de decisión.** A la izquierda, votación de una cláusula constitucional durante la reforma. En primer plano, la bancada radical levanta sus manos con el Dr. Raúl Alfonsín como protagonista central. A la derecha, esbozo de la figura de Juan Francisco Seguí para el cuadro “Los constituyentes del 53” de Antonio Alice. La fuerza de los trazos refleja la crucial intervención del diputado santafesino la noche del 20 de abril de 1853, momento en el que la asamblea determina proseguir las deliberaciones hasta concluir el texto constitucional. ARCHIVO EL LITORAL

una identidad histórica consistente para afianzar la Nación. Y justamente en esta agenda del romanticismo, es donde estarán presentes los enfrentamientos, las guerras civiles y por supuesto, el desierto.

Renombradas obras de nuestra literatura del siglo XIX, como “Amalia”, “El matadero”, “La cautiva”, “Facundo”, “Martín Fierro”, “Una excursión a los indios ranqueles”, “La gran aldea”, dieron cuenta de este complejo escenario de lo inmenso y lo nuevo, donde se entremezclaban los dilemas a resolver.

Decíamos que el inicio del siglo XIX estuvo signado por permanentes enfrentamientos: guerras de la Independencia, guerras civiles, anarquía, dictadura de Juan Manuel de Rosas. A esos problemas se les sumaban otros dos: pobreza y desierto. Para afrontar aquellas dificultades había que crear un Estado que concentrara el poder necesario

para gobernar. Había que poblar el desierto a través de la inmigración para aprovechar sus potencialidades productivas, y combatir la pobreza a través de planes educativos.

Entre 1850 y 1870 un grupo de dirigentes -entre ellos Justo José de Urquiza, Juan Bautista Alberdi, Domingo Sarmiento, Bartolomé Mitre, Dalmacio Vélez Sarsfield-, lideró cambios orientados a homogeneizar política y jurídicamente estas tierras a través del siguiente programa: concentrar el poder; asumir el monopolio de la fuerza en todo el territorio; asegurar el pleno ejercicio de los derechos de la ciudadanía para dar seguridad jurídica; y fomentar la inmigración europea.

La Constitución de 1853 cumplió con las premisas básicas del programa que reclamó esa época: pacificar, poblar, educar y concentrar. ¿El sistema dio sus frutos? Creemos que sí. A comienzos del siglo XX, casi

la mitad de la población argentina era extranjera; la ley 1420 lograba homogeneizar la educación pública en todo el país, tanto para nativos como para inmigrantes; se expandían las fronteras agropecuarias; se consolidaban las instituciones, con eje en Buenos Aires, y la Argentina se ubicaba entre las primeras potencias económicas mundiales.

¿Había excluidos del sistema? Ciertamente los había y, en muchos casos, eran reprimidos con violencia. Cada uno de ellos, desde su visión, reclamaba participar del aparato de poder. Algunos hacían oír sus voces críticas y accionaban en consecuencia: Ricardo López Jordán, José Hernández, Felipe Varela, Vicente Peñalosa y Leandro N. Alem, entre otros. El problema era que el sistema había sido concebido en términos de una democracia mediada. La Constitución se había ideado para la eficacia, más que para la deliberación. Por ese



motivo, con el paso del tiempo crecieron las demandas y las propuestas para convertirla en una democracia constitucional plena, dialógica y participativa.

Ya en el siglo XX, después de reiterados golpes de Estado, el año 1983 se constituye en una bisagra para la vida institucional del país. Después de décadas signadas por la violencia política, incluido el decreto de aniquilamiento de la subversión dictado por el gobierno constitucional en 1976, y tras años de dictadura militar, desapariciones, torturas, muertes, censura y la derrota ante Gran Bretaña en la guerra de las Malvinas, el 10 de diciembre de 1983 la Argentina habrá de recuperar la democracia por el voto popular y, con ella, la libertad para decidir sobre nuestro destino.

De esa manera comenzó el llamado “momento constitucional”, que culminó con la Convención Consti-

tuyente de 1994. Entre las diversas virtudes de aquella Reforma debe señalarse la profundización de la democracia constitucional. No se trata de un juego de palabras unidas al azar, sino del sentido político institucional más significativo de nuestro sistema de vida. Es el que consagra la inviolabilidad de los derechos fundamentales de la persona elevada a la previsión constitucional. La nueva democracia constitucional establece una relación inversa entre la política y el derecho.

El Estado de Derecho se somete a las normas que él mismo genera. El poder político encuentra sus límites en la normativa constitucional, de modo que deja de ser ilimitado en los hechos. Si bien mantiene obvios nexos con la política a través de la acción legislativa en el Congreso de la Nación, esa actividad debe encuadrarse en las cláusulas constitucionales. El derecho deja de estar subor-

dinado a la política y sus inspiraciones espontáneas o utilitarias. La ley de la razón, en forma de principios y derechos fundamentales, le pone límites a la fuerza volitiva del poder. El Estado de Derecho Constitucional también cambia sustancialmente la concepción de la democracia como categoría política. Ya no será concebida como la mera supremacía de la mayoría legitimada por la voluntad popular.

No va más aquella frase hecha de “para la mayoría todo, para las minorías nada”. Ahora la democracia constitucional establece principios y derechos que disponen qué cosas ninguna mayoría circunstancial puede decidir en contra de la garantía fundamental de los derechos de libertad de la minoría. Y de los derechos sociales, sin exclusiones.

La Reforma de 1994 fue un gran acuerdo político que señaló lo que queríamos ser. Un país que, entre

otras cosas, preserve el ambiente; reconozca la identidad de los pueblos indígenas; defienda a los consumidores y usuarios; cuide el patrimonio natural y cultural; respete la autonomía universitaria; promueva los valores democráticos; garantice la igualdad real de oportunidades y de trato respecto de niños, mujeres, ancianos y personas con discapacidad; seleccione a los mejores magistrados.

A treinta años de aquella magna asamblea... ¿Pudo la Argentina superar la dicotomía entre lo que es y lo que quiere ser?

(\*) Abogado, ex decano de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la UNL. Profesor de Derecho de esa casa de altos estudios. Artículo producido por la Asociación Museo y Parque de la Constitución Nacional para El Litoral, con motivo del trigésimo aniversario de la Reforma Constitucional de 1994.



## VIKINGO

Ortopedia y Cirugía

Conmemoramos 30 años de la Reforma de la Constitución Nacional. Continuemos avanzando hacia una sociedad más equitativa y solidaria.

RIVADAVIA 3118 - Santa Fe - Teléfono: 0342 452-5918



CARLOS CABALLERO MARTÍN

# “Creo que el gran error fue la reelección presidencial”

Fue convencional por el Partido Demócrata Progresista y uno de quienes combatieron, incluso judicialmente, para abrir el debate sobre los temas del Núcleo de Coincidencias Básicas. Una mirada cargada de análisis y contexto político, y un profuso anecdotario.



“No sé de dónde salió la idea de que en la Convención no se trabajaba, que era solo levantar la mano. Pero hay ocho tomos con los debates que hubo”. MAURICIO GARÍN

*Emerio Agretti*

Carlos Caballero Martín (PDP) comienza su diálogo con El Litoral deteniéndose en los prolegómenos de la Convención en sí, y recuerda los pormenores de la manera en que Santa Fe terminó siendo sede.

“La ley decía que se iba a realizar en la ciudad de Paraná. Entonces yo me acerqué al diario El Litoral (todavía en la sede de calle Pedro Vittori), para plantear que Santa Fe había sido sede del nacimiento de la Constitución y de todas las reformas, menos las de 1898 y 1949. Y que no podíamos entregar ese patrimonio. Pero la ley se había votado así en el Senado, incluso la votaron los senadores por Santa Fe, que en ese momento eran Luis Rubeo y Jorge Massat. Lo hablé con todos los bloques, a ver qué se podía hacer. Entonces Alberto Natale, que era diputado nacional, le encontró la vuelta y le hizo agregar ‘y Santa Fe’, como sede. Ese texto corregido nunca volvió al Senado, y se promulgó así. Estaban tan desesperados por la reelección que no querían correr ningún riesgo.

- **El momento se prestaba para eso...**

- Era una época de estabilidad monetaria, con la convertibilidad, así que contaban con que la gente iba a votar a Carlos Menem. Por eso se hizo el pacto, que significaba ponerse de acuerdo entre peronistas

y radicales para que ninguno traicione al otro, como ya había pasado en Córdoba. Ahí Eduardo Angeloz obtuvo la reelección, pero computó eso como primer mandato, porque era con una nueva Constitución. Aquí entonces se dejó asentado que el que estaba corriendo era ya el primer mandato de Menem, por lo cual sólo podía tener una reelección más. Se pusieron de acuerdo Menem y Raúl Alfonsín, y después de la reunión en Olivos se nombró una comisión de juristas de cada partido para redactarlo. Y se confeccionó un Núcleo de Coincidencias Básicas, que debía votarse todo junto, en paquete. Eso trajo los principales problemas.

- **En la Convención y antes de eso, en los partidos...**

- Generó un cisma en el radicalismo; los principales líderes territoriales estaban en contra, así que tuvieron muchas dificultades para conseguir convencionales. Y nosotros planteamos que era inconstitucional que el Congreso le dijera de antemano a la Convención lo que tenía que votar, e incluso llevamos el tema a la Justicia. El juez (Roberto) Dalla Fontana nos falló a favor, y le remitió un oficio a Eduardo Menem

diciendo que había que votar los temas uno por uno. Eso fue apelado ante la Cámara Federal de Rosario, que les dio la razón. Pero más allá de la cuestión central, ese trámite dio lugar a una anécdota: cuando llevamos el recurso de amparo a Tribunales, me pidieron un aval. Entonces, como tenía la tarjeta verde encima, puse mi auto. Cuando lo vendo, años después, me advirtieron que estaba embargado. Porque todavía estaba en aquél expediente. Así que le planté el tema a Horacio Rosatti, que había sido el abogado de ellos, y hubo que hacer la gestión en el Tribunal Federal para recuperar la tarjeta.

- **La Convención por entonces no tenía muy buena imagen. La idea que prevalecía no era de la del gran acuerdo, sino de la componenda política.**

- Así es. Una vez le pregunté a Alfonsín por qué le había dado la posibilidad de reelección a Menem, y me dijo que lo hizo porque si no, la sacaban igual. Era un gran comprador, Alfonsín. Él siempre “doctoreaba” a todo el mundo. Decía: “Vea, doctor”, “qué le parece, doctor”. Yo siempre lo veía porque ambos llegábamos temprano a la Convención,

siempre llegaba con su poncho. Una vez me planteó cortar a las 14, porque veníamos de una semana intensa, y para que la gente de otras provincias tuviese margen de llegar a sus casas. Porque la Fuerza Aérea había puesto dos aviones, pero iban hasta Buenos Aires, y desde ahí cada uno tenía que llegar a su provincia.

- **Hubo sesiones hasta la madrugada...**

- Sí, y también los fines de semanas. Una vez, la comisión de Redacción sesionó un domingo a la tarde. Y se trataba una propuesta de que todas las Constituciones provinciales tenían que adaptar sus disposiciones a la Constitución Nacional, cosa que pasó en el ‘49. Y acá se pensaba en eso para conseguir la posibilidad de reelección para Carlos Reutemann. Finalmente no prosperó, pero se discutió un domingo a la tarde. No sé de donde salió la idea de que en la Convención no se trabajaba, que era solo levantar la mano. Pero hay ocho tomos con los debates que hubo. Es cierto que algunos discursos se insertaban después, pero era porque los pactistas estaban apremiados por los tiempos; tenían que asegurarse de que se alcance a votar todo. Entonces, respetaban el derecho a



hablar de los opositores, pero ellos se iban borrando de los debates para que terminen antes.

A la vez, en la misma Convención hubo otro pacto, que fue de Aldo Rico con Eduardo Duhalde, donde acordó darle la posibilidad de reformar la Constitución de Buenos Aires e ir por la reelección. Cosa que Duhalde tuvo que motorizar cuando se enteró de que Menem iba a tener su propia reelección por el acuerdo con Alfonsín, y por lo tanto él no iba a ser candidato presidencial.

## BALANCE

- **¿Y qué opinión tiene sobre el resultado de la reforma?**

- Sobre la Constitución que quedó después de 1994, hay tres gru-

pos: los que dicen que es la mejor del mundo, los que dicen que es un mamarracho, y los que creemos que tiene cosas buenas y cosas malas, y cosas que no se pudieron poner. Yo creo que el gran error fue la reelección, entre otras cosas porque pensábamos en una persona, y no en que fuese a venir un matrimonio que podía quedarse 16 años. Nosotros defendíamos el mandato único de seis años. Porque con cuatro años, en el primero el Presidente se instala, en el segundo gobierna y en el tercero ya empieza a prepararse para la reelección. En cambio un período más largo lo obliga a encarar su gestión de otra manera.

En segundo lugar, el Jefe de Gabinete no sirve para nada. Fue extra-

polar una figura del sistema parlamentario al presidencialista.

Otra cosa llamativa y que no se tuvo mucho en cuenta es que la Constitución del ‘94 abroga la del ‘49 y le da estatus jurídico a la del ‘57. Muchos peronistas lo votaron y ni se dieron cuenta de eso.

- **¿Y la ciudad cómo la vivió?**

- Yo creo que Santa Fe se sintió orgullosa con la Convención. Muchos podían estar en contra, por supuesto, pero los comedores estaban llenos, los hoteles no alcanzaban (porque aparte de los convencionales estaban los asesores, los periodistas...). Mucha gente alquilaba domicilios temporales. Y Santa Fe se convirtió, naturalmente, en el epicentro de la política nacional, con todas las

figuras centrales desfilando por aquí durante tres meses.

Por otra parte, el tema que movilizó mucho y dividió a la ciudad, y que apareció de improviso, fue el del aborto. Había movilizaciones a favor y en contra, manifestaciones, campañas. Cuanto entrabas por la puerta principal de la UNL para ir al recinto o a los bloques, te daban un preservativo. Lo que era un problema si uno llegaba a su casa después con eso...Pero fue un tema que puso en riesgo la Convención, porque no estaba en la convocatoria ni en el Núcleo de Coincidencias Básicas, y atravesaba todos los partidos. Finalmente se encontró una fórmula para no avanzar más con eso. Pero fue un momento complicado.



Contenidos compartidos con  
compromiso y responsabilidad.

EL LITORAL





## A 30 AÑOS (VI)

# La Convención de 1994 en el devenir de la UNL

Por Enrique Mammarella (\*)

La Universidad Nacional del Litoral (UNL) es el fruto de la movilización de diversos sectores de la sociedad santafesina y de la región que, a principios del siglo XX, concebían la reforma social y política como parte de un proceso de regeneración que involucrara desde la ética pública hasta los cambios institucionales. Dos de las manifestaciones más relevantes de este movimiento fueron la reforma política de 1912, que abrió paso a la democratización electoral del país, y la Reforma Universitaria de 1918, que dio inicio a la democratización al interior de los claustros universitarios y que se expandió por las Américas como un torbellino de libertad, justicia y compromiso con la igualdad.

Esta influencia se ve reflejada en el actual Estatuto de la UNL, que establece:

*“Nacida de la renovación social, cultural y política de comienzo de Siglo XX, al amparo de la Reforma Universitaria de 1918; forjada en la confianza del conocimiento por la razón, el pluralismo de ciencias e ideas, la laicidad y el universalismo, la Universidad Nacional del Litoral constituye una república universitaria que, comprometida con los postulados que le dieron origen, lucha por la generación y distribución del conocimiento como un bien público y social, asumiendo el desafío de formar mujeres y hombres libres que, respetuosos de los derechos inviolables e inalienables de la persona humana y el desarrollo sustentable así como la defensa de los valores democráticos, trabajen por una Argentina inclusiva, solidaria, con mayor libertad, igualdad, equidad y justicia e integrada a Latinoamérica y al mundo”.*

## REFORMISMO Y DEMOCRACIA

Por lo tanto, no es un dato menor para la asociación entre reformismo y democracia el punto de partida de 1918. La tradición reformista se manifiesta en dos facetas distintas. En primer lugar, internamente en las instituciones educativas, donde se han consagrado principios como la autonomía, el cogobierno, la libertad

de cátedra y la renovación constante del cuerpo docente en nombre del reformismo. Por otro lado, la tradición reformista se extiende más allá de los límites académicos, interactuando con la sociedad en su conjunto.

Este enfoque político de la tradición reformista representa un desafío para la sociedad argentina en su permanente búsqueda para resignificar el sentido profundo de la democracia. La democracia moderna (con su componente representativo), por lo tanto, se erige como el pilar fundamental de la tradición reformista, alcanzando su máximo potencial en el mismo instante en el que se convierte en un medio apropiado para debatir y definir los valores y la estructura organizativa de la sociedad.

En la UNL, la impronta reformista está presente no solo en la institucionalidad, órganos de gobierno, en sus estructuras de enseñanza académica, sus políticas de investigación y en su carácter extensionista que representa su compromiso con la sociedad. Este sentido de organización y participación democrática también está fielmente reflejado en la propia concepción, proyección y concreción de toda la sede edilicia del Rectorado y de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales que conforman la Manzana Histórica.

En este sentido, el Paraninfo, ubicado en el centro de la planta del Rectorado ha sido, desde su inauguración, el lugar de reunión de la Asamblea Universitaria. El Paraninfo ha albergado numerosas actividades académicas, artísticas, científicas y culturales. Y también ha sido testigo de acontecimientos sociales y políticos fundamentales en la historia de nuestra ciudad, nuestra provincia y nuestro país que reafirman la dimensión pública de nuestra Universidad.

Entre otros hechos históricos trascendentes para nuestra democracia, el Paraninfo fue sede de la Convención Constituyente de 1957 que incorporó el artículo 14 bis y modificó el artículo 67 inciso 11, referido a las funciones del Con-

greso, con el fin de incluir entre sus tareas la sanción de un código del trabajo y la seguridad social. En 1994, al igual que había sucedido en 1957, la Manzana Histórica de la UNL, se transformó para dar lugar a una nueva reforma de la Constitución Nacional, la más importante introducida desde la sanción de la Carta Magna, en 1853.

Esta vez, hubo que readecuar la estructura del Paraninfo para albergar a 305 convencionales constituyentes, distribuidos en diecinueve bloques y a la vez, trasladar todas las oficinas del Rectorado a Ciudad Universitaria con el fin de poder disponer de noventa locales en toda la manzana para la apoyatura de las comisiones, de los bloques de los partidos políticos y sus representantes, como así también para la seguridad y la administración.

La Convención reunida en la Manzana Histórica congregó al más completo y extenso arco político de la época y si bien, por motivo de seguridad, el acceso a las instalaciones estaba restringido, durante los 90 días que se extendió el debate la comunidad universitaria pudo seguir de cerca todas las discusiones e, incluso, tomar contacto con muchos convencionales y asesores en reuniones que muchas veces se continuaron en oficinas, departamentos, bares y hoteles de la ciudad.

## INTERACCIÓN ENTRE LOS CONVENCIONALES Y EL CLAUSTRO UNIVERSITARIO

La interacción con los convencionales fue muy importante para la formación de muchos de nuestros jóvenes docentes y estudiantes que hoy, como profesores, profesionales, jueces o dirigentes políticos, dan muestras de ello. Durante ese tiempo se dieron las más diversas discusiones político-jurídicas, que permitieron la incorporación a la Carta Magna de la Auditoría General, el Consejo de la Magistratura, el tercer senador por la minoría, la Jefatura de Gabinete de Ministros, el pleno ejercicio de los derechos políticos, los partidos políticos como instituciones fundamentales del sis-

tema democrático, el resguardo de la fuente periodística, el mecanismo de democracia semidirecta, la defensa de los consumidores y usuarios de bienes y servicios.

Asimismo, se incorporaron aspectos centrales referidos a la promoción de un ambiente sano y equilibrado, la protección de los datos personales, la creación de la figura del defensor del pueblo, los derechos de incidencia colectiva, el reconocimiento y protección de los pueblos indígenas, la protección de la salud, seguridad e intereses económicos, el patrimonio natural y cultural y la incorporación de los tratados internacionales como fuente normativa, entre otros.

Pero, sin lugar a dudas, fue la relativa a la incorporación de la autonomía universitaria (a través del artículo 75, inciso 19, en el que se garantizan los principios de gratuidad y equidad de la educación pública estatal, así como la autonomía y autarquía de las universidades nacionales), la medida con rango constitucional más relevante para las universidades públicas, ampliamente debatida, analizada y requerida por toda nuestra comunidad.

El haber servido de ámbito de debate de los Convencionales Constituyentes de 1994 nos ha permitido ser testigos directos de uno de esos hechos que marcan el rumbo de la historia de un país, no sólo porque dio lugar a la reforma más importante -al alcanzar a cuarenta y tres artículos, entre los modificados y los nuevos, a los que se agregan diecisiete cláusulas transitorias-, sino también porque se mantuvo la Constitución histórica, jurándose la de 1853, con las reformas de 1860, 1866, 1898 y 1957.

La reforma constitucional de 1994 incorpora una nueva impronta en relación con numerosos e importantes derechos políticos, económicos, sociales y culturales, que no pueden quedar solamente como un punto de inflexión para la vida institucional de la Argentina. A los universitarios nos tiene que seguir interpellando y movilizándonos para la consecución de una sociedad más justa, libre, democrática e igualitaria.

(\*) Doctor en Ingeniería Química, docente e investigador. Rector de la Universidad Nacional del Litoral. Artículo de la serie producida por la Asociación Museo y Parque de la Constitución Nacional para El Litoral con motivo de los treinta años de la Reforma Constitucional.

## A 30 AÑOS (VII)

# El Derecho a la Democracia

Por Alberto Ricardo Dalla Via (\*)

En su “Memoria Política”, el presidente Raúl Alfonsín expresaba “... La tarea principal que nos encomendó el país en 1983 fue construir la democracia. Con la cooperación de casi toda la sociedad nos entregamos a esa tarea. Y tuvimos un éxito tal que el país terminó olvidando cuáles eran sus preocupaciones, sus dudas y ansiedades”.

En 1984 el Congreso Nacional sancionó la ley 23.037 de “Defensa de la Democracia” que dejaría sin efecto una buena parte de la legislación de facto, como también la Ley 23.040 que derogó la Ley de “autoamnistía” 23.040, impulsada por integrantes del “proceso”.

El “Juicio a las Juntas” fue clave: la recuperación de la democracia argentina no se fundaría en el olvido sino en la memoria, la justicia y el respeto por los derechos humanos. La Cámara Federal se avocaría al caso a partir de las denuncias acumuladas en la Comisión Nacional para la Desaparición de Personas (CONADEP).

Por otra parte, se establecieron los lineamientos de la reforma constitucional con la creación del Consejo para la Consolidación de la Democracia, cuyos “Dictámenes” sentaron los posibles contenidos.

La defensa de la democracia contra amenazas latentes y concretas de sectores militares, fueron un aspecto esencial de la vida política de los gobiernos constitucionales de Alfonsín y de Menem que se trasladarían a los acuerdos preconstituyentes. El Pacto de Olivos fijó como finalidad que la reforma “Consolide el sistema democrático y perfeccione el equilibrio entre los poderes del Estado”.

La democracia ya era un valor entre nosotros cuando se inauguraron las sesiones de la Convención Constituyente. Ese día caminé al lado de Alfonsín y otros convencionales y asesores por las calles de Paraná rumbo al teatro 3 de Febrero, en medio de las aclamaciones patrióticas de los vecinos. Nunca olvidaré la emoción de ese 25 de mayo de 1994.

No resulta extraño ni casual que los constituyentes aprobaran por unanimidad el artículo 36 al iniciar el capítulo segundo de la primera parte, denominado Nuevos Derechos y Garantías. La importancia asignada al tema explica que la comisión redactora analizara las propuestas de las diferentes comisiones con los dictámenes de la comisión de participación democrática, que se fusionaron para dar origen al actual texto.

Como explicó el convencional Alberto García Lema, el artículo 36 de la Constitución se dirige a la defensa del orden institucional y el sistema democrático. Aparece allí, por primera vez, formalmente enunciada la democracia como forma de gobierno establecida en la Constitución.

Comienza diciendo que la constitución mantendrá su imperio aun cuando fuera interrumpida por actos de fuerza contra el orden institucional y el sistema democrático, declarando que tales actos serán “insanablemente nulos” y que sus autores recibirán la pena del artículo 29 a los “infames traidores a la patria”, inhabilitados para los cargos públicos y excluidos de los beneficios de los indultos y la conmutación de penas.

La amarga experiencia de los golpes de Estado llevó a los constituyentes a establecer en el mismo artículo 36 un derecho de resistencia y a prever sanciones para los usurpadores que se consideran “imprescriptibles”, como a los autores de delitos de corrupción en la función pública, un verdadero flagelo para las virtudes cívicas. En ese marco constitucional fue sancionada la Ley 25.188 de Ética Pública que muchos deberían recordar, toda vez que los problemas de gobernabilidad no se encuentran en los textos sino en las prácticas.

La constitución histórica de 1853 no mencionaba la palabra “democracia” sino que se refiere en el artículo 1° a la forma de gobierno “representativa republicana federal” en la que el pueblo no delibera ni gobierna sino a través de sus representantes (Art. 22). Para los doctrinarios clásicos, como Linares Quintana y Bidart

Campos, el artículo 33, incorporado en 1860, se aproximaba al concepto al referirse al “principio de soberanía del pueblo” y a la “forma republicana de gobierno”.

Al incluirse el “Derecho a la Democracia” en el artículo 36, no solamente la consagra como una forma de gobierno más participativa, sino que también la contempla como un “derecho humano”, conforme la considera la Carta Democrática Interamericana y otros documentos internacionales que la interpretan como un derecho colectivo de los pueblos.

El capítulo de “Nuevos Derechos y Garantías” ha ido en línea con una democracia más participativa, como grado de avance frente a la democracia representativa que sigue siendo el “piso mínimo” en nuestra Constitución y en los tratados de Derechos Humanos, entre los que se destacan la Convención Americana (OEA), el Pacto de Derechos Civiles y Políticos (ONU) y el Convenio Europeo (CEDH).

Se avanzó en igualdad de derechos, removiendo barreras discriminatorias en favor de los grupos desaventajados y vulnerables. Es notoria en la Argentina, la mejora en derechos de participación política de las mujeres, como así también de los menores y de otros grupos anteriormente estigmatizados con prejuicios vinculados a la capacidad física y mental o por razones de género o identidad sexual o de pertenencia a etnias o pueblos aborígenes. Se trata de logros desde los cuales no se retrocede.

La reforma de 1994 fue también una gran reforma política: consagró el sufragio (Art. 37) y los partidos políticos como “instituciones del sistema democrático” (Art. 38) y también las llamadas formas de democracia semidirecta como la iniciativa popular (Art.39) el referéndum, el plebiscito y la consulta (Art. 40); los derechos de tercera generación: la protección del ambiente (Art. 41) los derechos de los usuarios y consumidores (Art. 42) y el amparo colectivo (Art. 43). Además, estableció la elección directa de los senadores (Art. 54)

y la elección directa del presidente con posibilidad de doble vuelta (Art. 94). De esa amplitud de derechos al pueblo tampoco se vuelve atrás.

Otra anécdota ocurrió cuando el convencional Quiroga Lavié estaba eufórico por el resultado de una sesión y bajaba por las escaleras del Paraninfo gritando: “...¡Amparo, Alberto, ponle Amparo a tu hija!...” y yo le respondí: “...¿Humberto, si es varón le pongo Hábeas Corpus?...”. Mi hija Camila nació el 5 de octubre de 1994.

El progreso no fue acompañado de mejoras en lo económico y social, agravándose los niveles de pobreza y de marginalidad. La frase de campaña en cuanto a que “... con la democracia se come, se cura y se educa...” fue más una ilusión que una realidad. La “pérdida de calidad” de la democracia es un dato de América Latina después de la transición de los 80; sin embargo, la vigencia del modelo no es puesta en duda por la sociedad argentina que, a pesar de las falencias, la sigue considerando como el único modelo posible.

Por eso es conveniente evocar al politólogo italiano Giovanni Sartori cuando nos recordaba que: “... la vieja maquinaria de la política recibe muchos garrotazos sin que nada se diga de la forma en que se la puede componer o mejorar [...] al final de cuentas, la democracia es, y no puede evitar ser, un sistema de gobierno. Y cuando se descuida la función de gobierno, lo empeoramos e incluso ponemos en peligro su funcionamiento...”.

(\*) Presidente de la Academia Nacional de Ciencias Morales y Políticas. Profesor Titular de Derecho Constitucional en la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires. Juez de la Cámara Nacional Electoral.

Artículo de la serie producida por la Asociación Museo y Parque de la Constitución Nacional para El Litoral con motivo de los 30 años de la Reforma Constitucional.



RODOLFO FRONTERA

## “Era moralmente violento tener que optar por todo o por nada”

Rodolfo Frontera es abogado y escribano que, a los 85 años y ya retirado de la vida profesional, sigue radicado en Coronda. En 1994 formó parte de la lista de convencionales del Movimiento por la Dignidad y la Independencia (Modin), en aquel momento la tercera fuerza política nacional.



Rodolfo Frontera, convencional corondino,

Juan Manuel Peratitis

Como un signo reivindicatorio de lo que fue Coronda para la génesis de la provincia y lo que debería ser hoy en consecuencia, en la sanción de la Constitución Nacional del 1º de mayo de 1853, de los 25 diputados presentes, sólo dos fueron santafesinos, Juan Francisco Seguí y Manuel Leiva. Y el último de ellos era corondino. Una condición que Rodolfo Frontera comparte y se encargó de resaltar, porque además en 1994 se cumplieron 200 años del natalicio de Leiva.

“En mi discurso inicial, cuando asumí como reformista, hablé de Manuel Leiva. Yo era escribano y de Coronda y compartí la dicha de haber sido colega de otro corondino que también era escribano y que se llamaba Manuel Leiva. Él estudió derecho en Córdoba y le escribía los contratos a la gente, tenía el mote de escribano, lo hacía de oficio, en ese momento no existía la profesión, y era corondino... Me sentí orgulloso de compartir con un conciudadano el cargo de constituyente de la Nación” y agregó que “fue un hombre que terminó pobre y olvidado en Paraná, por sus peleas con Rosas. No me interesa ser pobre, pero me gustaría que no se olviden de mí...”.

### LO BUENO, LO MALO Y LO GRACIOSO

Rodolfo Frontera dialogó con El Litoral y contó algunos de los

momentos que consideró más destacados de aquella “cocina de la nueva Constitución”. “Tengo recuerdos, buenos, malos, graciosos, un día se apersonó en mi estudio el capitán Salerno, hombre de Aldo Rico y del Modin, y me dijeron que por ser yo un hombre de prestigio, según él, debía ser candidato a convencional constituyente. La emoción que tuve fue tremenda”.

En cuanto a ese prestigio, el escribano remarcó que “tenía 30 años de profesión, sin problemas y ejercidos correctamente. Además era profesor de Derecho Notarial en la UNL y fui jefe de trabajos prácticos de esa cátedra. Ellos decidieron que valía mucho eso, y que podía ser candidato. En el sur tenían otro, que era Repetto”. En su caso, alguien que nunca estuvo “en política, pero suceden las elecciones y salimos terceros y fui como diputado convencional. La alegría que fue eso, fue una sorpresa inolvidable”.

Sobre anécdotas, Frontera recordó a dos mujeres, luego protagonistas de la historia reciente del país. “Cristina Fernández de Kirchner y Adelina Dalesio de Viola eran jóvenes y muy lindas. Se paseaban por la convención, y nosotros, enloquecidos (risas), se destacaban en todo” y luego se refirió a un aporte polémico que hizo el desaparecido periodista rosarino Evaristo Monti. “Dijo que Arturo Illia, presidente de la Nación en un momento en que Juan Domingo Perón estaba en un avión en Brasil y parecía que se venía

para acá, le habría dicho a las fuerzas armadas que si ese avión cruzaba el cielo argentino, lo bajarán. Y se fue a dormir. Esas acusaciones, dijo que tenían testigos. ‘El testigo está acá’, dije yo. Era Vázquez, un viejo radical, muy amigo de Carlos H. Perette, vice de Illia, y que terminó siendo parte del Modin. Se armó un lío bárbaro”.

### MENEM, ALFONSÍN Y LAS MALVINAS

Sobre aspectos negativos de aquellas comisiones y discusiones, Frontera recordó “la discusión por el pacto de Olivos: Menem quería la reelección y Alfonsín el tercer senador. Hicieron un proyecto con una serie de puntos y que debía aprobarse totalmente o rechazarse en forma total. Creíamos que era moralmente violento. Nosotros acordábamos con una parte, no correspondía tener que optar por todo o nada”.

Acerca de lo bueno, Frontera consideró que “lo principal fue que en 4 meses, trabajamos duro, y se hizo la reforma constitucional, gracias a la Ley del Pacto de Olivos, que nos obligó a trabajar. Se empezó y se terminó como correspondía”. Y recordó discursos sobresalientes: “uno fue de López de Zavala, que era del General Bussi, de los republicanos de Tucumán, y la revelación que fue Lilita Carrió. Era joven, profesora de Derecho Constitucional en el Chaco y brindó un discurso inolvidable”.

Sin embargo “el acto más importante fue la cláusula transitoria sobre

la Soberanía argentina en las Islas Malvinas, Georgias y Sandwich de Sur. Se aprobó por unanimidad, de pie y con aplausos. Los demás temas se discutían, peleábamos. Pero esto no, fue muy emotivo, fue lo mejor. Como viejo nacionalista que soy me pareció muy emocionante”, recalcó, visiblemente conmovido por el recuerdo.

Nunca pudieron conseguir la unificación de representatividad en las comisiones. “Se mantenía la misma proporción de representación según las elecciones. Siempre eran mayoría ellos, peronistas y radicales. A veces con apoyo del Frepaso”. Pero destacó que “lo más importante fue la reelección de Carlos Menem y el tercer senador de Alfonsín. Tres por provincia, dos por mayoría y uno por la minoría, que por entonces generalmente era radical”. Y a su parecer, debió incluirse el Consejo Federal Económico y Social, que no fue tratado.

La jura y las dos Constituciones

Casi como un picardía, y con una sonrisa en sus labios tildados por un cano bigote pleno, recordó la jura realizada en el Palacio San José, la casa de Urquiza, en Concepción del Uruguay: “Cada convencional tenía su banca, su silla, y en cada sillón había un diploma y una Constitución de lujo. Al lado mío estaba la silla que era de Alfredo Bravo, diputado socialista por San Juan y que no fue a jurarla. Fue un problema político, no quería hacerlo con Menem. Pero... era la Constitución, no la juró. A pesar de todas las discrepancias, era la ley fundamental argentina. ¿Qué hice yo? Me quedé con la Constitución de él y por eso tengo dos”.

Finalmente, lo que dejó aquel protagonismo histórico en la reforma discutida especialmente en el Paraninfo de la Universidad Nacional del Litoral, Frontera explicó que “tras eso me llamaban de todas las escuelas para dar charlas, el intendente Ricardo Ramírez me hizo un homenaje, la bandera de Coronda fue un regalo del gobierno municipal. Lo tomé como un agradecimiento de Coronda que me hizo él” y “la UNL también, a cada uno de los constituyentes que fue egresado de esa facultad se le hizo un almuerzo muy importante”, sin embargo, “el Colegio de Escribanos quedó en deuda conmigo. Fui el único escribano santafesino convencional, y no hicieron nada para destacar eso”.



PABLO CARDINALE

## “No veíamos como bueno ni el Pacto de Olivos ni la Reforma”

Pablo Cardinale era en 1994 un joven (de hecho, el más joven de los convencionales) dirigente del Partido Demócrata Progresista. Reconstruye minuciosamente el momento político que se vivía hace tres décadas y explica la oposición que su partido ejercía al acuerdo entre Menem y Alfonsín.

Néstor Fenoglio

Fue dos veces presidente comunal de Alcorta y legislador provincial también por dos períodos. Radicado en Rosario, y de visita por Santa Fe, las tres décadas que pasaron desde la Reforma fueron la excusa para charlar sobre la Convención.

**-De regreso “al lugar de los hechos”, a esta Santa Fe que es sinónimo de Constitución. ¿Qué visión tenés hoy, a treinta años de aquella reforma histórica?**

-Así es, sí. Siempre es un gusto venir a Santa Fe. Respecto de la Convención, hay muchos analistas que hablan de una etapa preconstituyente, una constituyente propiamente dicha y una post constituyente.

Para poder analizar esos tres estadios, si tuviésemos que hablar del período preconstituyente hay que hablar del famoso Pacto de Olivos, donde aparece un presidente Menem que retoma una idea de Reforma, con la premisa de la reelección. La reforma también estaba en la cabeza de Alfonsín: él también la había visto como una posibilidad en 1986, más o menos.

Hay que entender los momentos. Alfonsín encuentra un partido dividido. El radicalismo tenía gente que apoyaba una eventual Reforma; con gente que no apoyaba; con gobernadores que apoyaban y con gobernadores que no apoyaban. Pero fundamentalmente con una situación muy delicada porque Menem no solamente había conseguido media sanción en el Senado -con una iniciativa de Leopoldo Bravo-, sino que tenía un proyecto y el poder para forzar la discusión y la conformación de una Constituyente. Se declara la necesidad de reforma de la Constitución pero no se aclara si son con los presentes o con la totalidad de los miembros de la Cámara y eso es fundamental.



“Nosotros veíamos que esa atenuación del poder presidencial no era tal y que en realidad estábamos consagrando constitucionalmente vicios que se venían denunciando desde hace mucho tiempo”, sostuvo Cardinale.

FOTO: LUIS CETRARO

Ese tema no estaba todavía, claro, estaba en proyecto, pero se cernía como una amenaza. Tanto es así que de hecho firma un decreto llamando a una convocatoria popular para saber cuál era la opinión de la población respecto a una reforma constitucional.

**-Claro... había una presión muy firme de un presidente en la cúspide de su popularidad y poder...**

-Era así, en efecto. Ante esa realidad y ante el análisis político y sociológico que hace fundamentalmente el propio Alfonsín, él advierte que la mayoría de la sociedad quería una reforma de la Constitución. Y que quienes se opusieran a esa alternativa iban a perder inexorablemente y eso iba a traer, no solamente una derrota, sino una fractura.

**-Ustedes se opusieron a ese acuerdo y al Pacto de Olivos...**

-Yo no soy radical, soy demócrata progresista. Integré un bloque junto con Alberto Natale y Carlos Caballero Martín y nos opusimos a ese pacto. Veíamos entonces en ese famoso Pacto de Olivos una ganancia de cen-

De esa manera justifica ese Pacto de Olivos y también lo justifica internamente y hacia la sociedad.

Nosotros veíamos que esa atenuación del poder presidencial no era tal y que en realidad estábamos consagrando constitucionalmente vicios que se venían denunciando desde hace mucho tiempo. Entre ellos, el abuso de los Decretos de Necesidad y Urgencia -los DNU-, la delegación legislativa al Poder Ejecutivo de facultades que son estrictamente del Congreso, la aprobación parcial de leyes vetadas. Estábamos viendo otra película. No veíamos como bueno lo que estaban impulsando, que era el Pacto de Olivos y los beneficios y las bondades de la Reforma de la Constitución.

**-¿Y qué cosas rescatás como positivas?**

-Fuera de eso, había muchas cosas interesantes. Está el Colegio de la Magistratura; los derechos de tercera y cuarta generación; estaba el tema de la autonomía municipal, que es un principio muy caro.

Rescato la representatividad: más de 300 congresales que también aportan diversidad a la democracia.

Y luego, claro, la experiencia personal. Estar a los 29 años, cerca de todos los gobernadores, de ex presidentes, indudablemente era movilizador. Recuerdo que el convencional de convencional de más edad era Antonio Rocamora. Y los más jóvenes, Edith Galarza y yo.

Un párrafo aparte para Eduardo Menem y Raúl Alfonsín, porque siendo personas tan importantes, eran también dos personas de una humildad extraordinaria. Uno presidía la Convención y el otro era un expresidente de la República.

Eran personas abiertas dispuestas al diálogo, dispuestas a atender sugerencias, personas que a pesar de los asuntos que manejaban, igualmente se hacían un tiempo para hablar con un joven de 29 años que era presidente de la comuna santafesina. Descubrí a dos grandes personas; y no solamente por los cargos que tenían, sino fundamentalmente por su calidad de persona también.



MARIELA UBERTI

# El rol de la Facultad de Derecho y la biblioteca

Néstor Fenoglio

Mariela Uberti es abogada, profesora adjunta de Derecho Constitucional y Derecho Público Provincial y Municipal (FCJyS-UNL) y secretaria general de la Asociación Argentina de Derecho Constitucional (AADC).

Era muy joven en 1994, pero ya era profesora de Derecho Constitucional y trabajaba con José Manuel Benvenuti. Tuvo acceso, también, a algunas sesiones del plenario al formar parte del equipo del recientemente fallecido Dr. Iván Cullen.

“En primer lugar -sostuvo- hay que decir que nuestra ciudad ha sido no solo la cuna de la Constitución de 1853, de la que días atrás festejamos sus 171 años, sino también sede de otras reformas. La más importante de todas es la reforma de 1994. Y es importante, al menos, por dos razones.

“Primero porque fue una convención que tuvo una representación de diecinueve bloques políticos; es decir, todas las manifestaciones políticas que existían en la década del ‘90 estuvieron representadas en esta Convención.

Y, segundo, también es importante porque es la reforma que mayor cantidad de temas introduce. En anteriores reformas se han tratado de incorporar normas, pero es la de 1994 la que mayor cantidad de temas trae. De hecho, tiene un capítulo expreso de nuevos derechos y garantías”.

Para Uberti la Convención tuvo dos grandes ejes. Uno era la atenuación del presidencialismo y el otro eje era el fortalecimiento del federalismo. “Con esas dos grandes ideas fuerza se trabajaron todos estos temas. Pero también es importante destacar que en ese proceso, que llega después a una reforma constitucional, se dan otros hechos institucionales que gravitan aún hoy y que tienen que ver con estas relaciones de fuerza entre los distintos partidos políticos y también, entre el poder central y las provincias. A mí me

La abogada, especialista en Derecho Constitucional, destacó tanto la importancia de la reforma de 1994, como el rol de la Facultad de Derecho en todo el proceso, biblioteca incluida.



“Toda la manzana completa de la Universidad estuvo al servicio de la Convención”, recordó Uberti. LUIS CETRARO

parece que eso es bueno marcarlo, porque siempre existe una tensión entre el poder central y la noción de federalismo”.

En ese contexto, sostiene la especialista en Derecho Constitucional, se ha planteado un sistema de frenos y contrapesos que procura un equilibrio entre los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial; más la incorporación de los órganos de control. “Son logros importantes”, remató.

## LA FACULTAD Y LA BIBLIOTECA

Uberti destacó también que todo el proceso de la Reforma “fue importantísimo para la ciudad de Santa Fe y en especial para lo que

hoy decimos la manzana histórica de la Universidad Nacional del Litoral. El Paraninfo tuvo que adaptarse completamente para darle cabida a estas más de 300 personas.

“Yo recuerdo los trabajos de nivelar el espacio de lo que sería el piso de la Convención; esto es nivelar las barandas laterales que tiene el Paraninfo para que pudieran entrar todas estas personas, toda la instalación del sistema de cómputo de los votos electrónicos, la ubicación de los bloques en los distintos lugares y, también, cómo funcionaban esos bloques”, recordó.

“Toda la manzana completa de la Universidad estuvo al servicio de la

Convención. Las autoridades estaban en la zona de lo que sería el Rectorado y después los presidentes de bloques y las comisiones estaban en la Facultad de Derecho, que estuvo cerrada todo ese tiempo. No dimos clases, no tomamos exámenes: la Facultad completa se abocó exclusivamente a apoyar la Reforma”.

En esa misma línea, Uberti destacó que la biblioteca de la Facultad se constituyó en la biblioteca de la Convención. “Y a eso yo lo rescato como un dato importante para enseñar, para poner en valor y para dar cuenta del prestigio de la facultad y del sitio que ocupa no sólo en la ciudad, sino en el país”.

LA MIRADA DE LOS FOTÓGRAFOS DE EL LITORAL

# La Convención en imágenes



El paraninfo de la UNL fue especialmente acondicionado para los debates



Parte de los convencionales santafesinos: Carlos Reutemann, Luis Cáceres, Antonio Ciauro, Juan Bernardo Iturraspe, Marta Martino, José Serra, Alberto Piccinini, Víctor Repetto, Carlos Spina y Carlos Lorenzo.



César Jarovlasky, junto a Enrique Paixao y Horacio Massaccesi.



Miguel Ángel Robles, junto a Iturraspe.





Jesús Rodríguez. Raúl Alfonsín, Evaristo Monti y Elisa Carrió.



Mientras los debates se desarrollaban en las comisiones y en el recinto, las manifestaciones por algunos de los temas en discusión ganaban la calle.



Néstor Kirchner, Eduardo Duhalde, Augusto Alasino y Cristina Fernández, Eduardo Menem, Horacio Rosatti.



Autoridades de la Convención de los bloques, junto a convencionales, en una conferencia de prensa.



Imágenes de la jura en Paraná, el cierre formal de la Convención.





## LA HISTORIA DEL BARRIO

# Constituyentes: secretos y particularidades

El Litoral dialogó con un historiador y un vecino que conocen a fondo los inicios y desarrollo de este emblemático vecindario.

Gustavo Ocampo  
Gonzalo Zentner

Este 2024 se cumplen 30 años de la Convención Constituyente que reformó la Constitución Nacional; hecho que se desarrolló en las ciudades de Santa Fe y Paraná. Aprovechando el aniversario, El Litoral dialogó con dos historiadores que conocen la historia y particularidades del barrio que lleva el nombre "Constituyentes".

Por un lado, Miguel Ángel Dalla Fontana, escritor e historiador santafesino que investigó la historia de los barrios de la capital provincial. Y por otro, Mario Pilo, abogado, ex concejal y, además, vecino de este vecindario.

## LA MARCA DE LAS INSTITUCIONES

En ese sentido, al especialista local se le consultó sobre los orígenes de barrio Constituyentes pero también sobre los secretos y particularidades de un vecindario tradicional de la ciudad. Al respecto, Dalla Fontana explicó: "Nació entre finales del siglo XIX y principios del XX. Es interesante mencionar que hay instituciones que le dieron el sello particular al barrio".

"Por ejemplo, los Agustinos Recoletos que llegan en el '29, el Mercado Norte en 1927, el Cine Apolo que contó con la presencia de Carlos Gardel, los colegios Calvario e Industrial que se inauguraron en 1909. También tenemos la escuela Beleno en 1892", apuntó.

"Son las bases de lo que posteriormente se conformó como barrio. El mercado tiene mucho que ver con la comercialización de los productos, no había supermercados ni kioscos. Este tipo de locales concentraban los 'frescos'", mencionó Dalla Fontana.

## PLAZA EN VENTA

-La plaza que lleva el nombre del barrio tiene su propia historia...

-Sí, antes era una gran terreno que perteneció a la familia Clucellas.



La plaza, la iglesia y los comercios de la zona forjaron la identidad del barrio.  
FERNANDO NICOLA

Iba desde calle Francia hacia el oeste, hacia el este hasta 9 de Julio y al norte bulevar Pellegrini, que en aquel entonces era Gálvez y fue trazado en 1887, y hacia sur hasta Suipacha.

En realidad el lugar hacía de tapón, porque ya se había producido la transformación del barrio Candioti Sur y necesariamente la ciudad se iba a extender para el norte. Por eso era necesario urbanizarlo, algo que sucede hacia el 1900.

La familia Clucellas decide no donar ni las calles ni las veredas, que era una condición de cada una de las urbanizaciones, sino que pide una excepción de 10 años para no pagar impuestos. Y al lugar elegido para hacer la plaza le pusieron bajo condición de venta.

### -¿Y qué pasó?

-Entonces la Municipalidad ante esta situación decide en 1910 comprar la plaza; es un caso único en Santa Fe. Una vez adquirida se le dio el nombre de Plaza Constituyentes y los alumnos del colegio Industrial fueron a plantar los primeros árboles. Ocurrió que el municipio no pudo abonar la totalidad del monto que pedían los Clucellas y la familia cercó con alambre el espacio público, además pusieron unos molinetes en las esquinas. Pasó a quedar abandonada, con yuyos altos e incluso algunos traían sus animales, como caballos.

Recién entre 1921 y 1922, el gobierno local pagó definitivamente la plaza porque la familia Clucellas había embargado el Teatro Municipal. Por ordenanza se abonó el monto, que era cercano a los 58 mil pesos de la época, y se dio la apertura al lugar que hoy conocemos.

## DE ESTIRPE ESTUDIANTEL

Una característica que construyó el barrio durante el siglo XX fue convertirse en un lugar estudiantil por excelencia. "Además del Industrial, apareció la Universidad Nacional del Litoral. Entonces, las casas antiguas se transformaron en pequeñas residencias, en inquilinatos y todos los alumnos, que llegaban de distintos lugares de Santa Fe, del norte y hasta de Bolivia, les pusieron un nombre a cada casa para identificarlas", explicó Dalla Fontana.

En ese sentido, el historiador recordó que "esos nombres estaban relacionados al lugar o su ideología. Teníamos por ejemplo una casa que se llamaba 'puerta de hierro', que era una vivienda donde la mayoría eran peronistas; 'stalingrado', donde habitaban comunistas; el 'altillo', todos estudiantes oriundos de Bolivia".

Para cerrar la charla, Dalla Fontana contó un dato llamativo, que pinta de cuerpo entero el significado del vecindario para la población estudiantil de Santa Fe y zona. "Lo más curioso que me pasó haciendo la investigación del barrio fue toparme con el apodo 'bombonera' para uno de los inmuebles. Uno automáticamente lo vincula con el barrio de La Boca y el fútbol pero sorpresivamente me dijeron que estaba relacionado a que los estudiantes que vivían allí eran 'buen mozos'".

## CAJA DE RESONANCIA

A su turno, Pilo realizó la idea de la plaza como "caja de resonancia" de lo que ocurría en la política. "En lo que llamábamos 'la caja armónica', donde generalmente tocaban bandas de



Miguel Ángel Dalla Fontana.



Mario Pilo.

música, vinieron políticos de todos los partidos para dar discursos. Tengo el recuerdo de ver a Balbín, Frondizi, Ghioldi, entre otros", aseguró.

### -¿Qué recuerda de la visita de esas figuras políticas por el barrio y la plaza?

-Fundamentalmente la emoción que eso nos producía. Estamos hablando de una época donde la política se sentía de una manera muy especial. No se tenían las desilusiones que hoy se tienen. Escuchar a hombres que venían de Buenos Aires con discursos sumamente emotivos como Balbín, que hacía llorar con sus alocuciones.

Concurría bastante gente a escucharlos. Yo casi que lo hacía desde mi casa, porque el balcón de mi vivienda permitía tener una panorámica de lo que ocurría. Tal vez, esta cercanía con la plaza y los discursos motivaron mi interés por la política, que se manifestó cuando era chico, antes de ingresar a la facultad.

Además del significado político, Pilo destacó que el vecindario y la plaza marcaron un estilo de vida. "Este lugar aunó a familias interesadas en el progreso de Santa Fe y la constitución de un barrio que emulara a Barrio Sur, porque en general los profesionales de la ciudad salían de ese sector", señaló el ex concejal. "Constituyentes nos formó bien, nos dio empatías suficientes como para llegar a ser 'hombres de bien'", cerró el abogado.