

Principales acontecimientos institucionales en 40 años de democracia en Argentina

Análisis desde la historia constitucional reciente

POR GUILLERMO RAÚL MORENO¹

Sumario: **I.** Introducción; **II.** El retorno a la Democracia y la respuesta institucional por la violación de los Derechos Humanos; **III.** Derogación de la ley de autoamnistía; **IV.** El enjuiciamiento a las Juntas Militares (Decreto 158/83); **V.** La Comisión Nacional sobre la Desaparición de Personas (CONADEP); **VI.** El Consejo para la Consolidación de la Democracia; **VII.** Las leyes de impunidad: Punto final y obediencia debida; **VIII.** La reforma constitucional de 1994; **IX.** La Crisis del 2001 y su desenlace institucional; **X.** Acefalía y sucesión presidencial; **XI.** Referencias bibliográficas.

Resumen: En el presente trabajo nos proponemos efectuar un recorrido histórico de los 40 años de democracia en la Argentina, pero al hacerlo, nos detendremos en solo tres procesos concretos: 1) La respuesta institucional en materia de derechos humanos luego de la llegada de Raúl Alfonsín a la presidencia de la Nación; 2) La reforma constitucional de 1994 en tiempos de Menem, y 3) La crisis del año 2001 con la renuncia de Fernando de la Rúa al cargo de presidente de la República. Entendemos que estos tres acontecimientos de la historia constitucional reciente, pese a sus particularidades, tienen un denominador común: la institucionalidad como respuesta efectiva para encausar situaciones complejas por el camino de la convivencia democrática.

Palabras Clave: Historia Constitucional; Democracia; Derechos Humanos, Reforma Constitucional; Crisis del 2001.

¹ Profesor de Historia Constitucional, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad Nacional de La Plata. Especialista en Derecho Constitucional. Director del Centro de Estudios de Historia Constitucional.

Abstract: In this paper, we propose to provide a historical overview of the 40 years of democracy in Argentina. In doing so, we will analyze three specific processes: 1) The institutional response in matters of human rights after the arrival of Raúl Alfonsín to the Presidency of the Nation 2) The constitutional reform of 1994 during Menem's government and 3) The crisis of 2001 with the resignation of Fernando de la Rúa as president of the Republic. Despite their uniqueness, these three events in recent constitutional history share a common denominator: institutionality as an effective response to complex situations, in democratic coexistence.

Keywords: Constitutional History; Democracy; Human Rights, Constitutional Reform; Crisis of 2001.

I. Introducción

Cada vez que trabajemos en historia estaremos hablando del pasado. Pero como nos enseña el maestro Torres Molina, no todo hecho del pasado es objeto de estudio de la ciencia de la historia (Torres Molina, R. 2001). En efecto, esta disciplina deberá seleccionar solo aquellos hechos pretéritos de relevancia social, transformadores de realidades concretas. También resulta necesario precisar que la historia no se limita tan solo a la reconstrucción de determinados hechos del pasado, sino que fundamentalmente, los interpreta. El profesor Galletti, al referirse al contenido de la “historia constitucional” se preguntaba sobre los temas y objetivos de sus indagaciones, y en ese sentido destacaba que limitarlos a la “historia de la constitución” sería desdeñable y sin mayor sentido (Galletti, A. 1987). Coincidimos con aquella mirada, pues la historia constitucional no se limita a estudiar la génesis de la Ley Fundamental, sino que se aboca al estudio integral de los procesos históricos vinculados a la organización política e institucional de un Estado.

A la luz de estas nociones preliminares, y en el marco de la conmemoración del 40° aniversario de la restauración democrática, es que decidimos analizar en este trabajo algunos hechos y procesos de importancia desde la perspectiva de la historia constitucional. El primero de los temas que abordaremos se sitúa cronológicamente al inicio de este período y está referido a la respuesta política y judicial frente al horror del terrorismo de Estado durante la última dictadura militar. Seguidamente pasaremos a la

reforma constitucional de 1994, incluyendo las etapas preconstituyente y constituyente. Por último, nos referiremos a la grave crisis que enfrentó nuestro país en diciembre de 2001 y cómo las herramientas previstas en nuestro diseño institucional permitieron sobrellevar aquella difícil situación.

II. El retorno a la vida democrática y la respuesta institucional por la violación de los Derechos Humanos

El 30 de octubre de 1983 se llevaron a cabo en nuestro país las elecciones generales que permitieron el acceso de Raúl Alfonsín a la presidencia de la República. De esta forma se restablecía el sistema democrático en Argentina luego de 7 años de dictadura, persecuciones y ausencia de Estado de derecho.

En efecto, el 24 de marzo de 1976 había sido depuesta a través de un golpe cívico-militar María Estela Martínez de Perón en el ejercicio de la primera magistratura del país. A partir de ese momento, las fuerzas militares que usurparon el poder y que se autodenominaron “proceso de reorganización nacional” implementarán una política de terrorismo de Estado identificada con persecuciones, torturas, desapariciones forzadas y muerte de miles de personas. Así, en una clara señal e indubitable designio de los años por venir, la junta de comandantes generales estableció - en el mismo día del golpe de Estado- el establecimiento de la pena de muerte para toda persona mayor de dieciséis años de edad.²

Durante los años de dictadura, además de la instauración del mencionado terrorismo de Estado, el gobierno de facto implementó una política económica de corte neoliberal altamente perjudicial para el conjunto de la población. Entre otras cuestiones se producirá un exponencial aumento de la deuda externa en nuestro país con graves consecuencias que aún hoy continúan produciendo sus efectos.³

² Cf. Ley 21264.

³ Se estima que la deuda se quintuplicó por aquellos años. Sobre la ilegalidad del endeudamiento durante la dictadura militar iniciada en 1976 no puede dejar de recordarse la famosa causa impulsada por el periodista Alejandro Olmos y que diera lugar a una profunda investigación judicial. En el año 2000 se conoció la sentencia del entonces juez Ballesteros en la que determinó la comisión de 477 delitos en el proceso de endeudamiento externo cometidos por funcionarios del gobierno de facto y grandes grupos económicos. Ver causa 14467 “Olmos, Alejandro S/Dcia” – Expte. N° 7723/98, Juzgado Nacional en lo

El derrumbe del gobierno militar se precipitó luego de la derrota argentina frente al Reino Unido en la guerra por las islas Malvinas. Aquel conflicto bélico, que duró algo más de dos meses, se inició con el desembarco de las tropas argentinas el 2 de abril de 1982 y concluyó el 14 de junio de ese año con la rendición y el retorno del control inglés sobre el archipiélago en disputa.

La contundente derrota con los ingleses en aquella guerra desembocó en el colapso de la dictadura militar. Las Fuerzas Armadas, frente a tal situación, debieron allanar el camino hacia las elecciones libres y la entrega del poder a las fuerzas políticas. En ese contexto, el entonces presidente de facto, en uso de las atribuciones que le otorgaban el Estatuto para el Proceso de Reorganización Nacional, emitió el Decreto-Ley 22847 convocando a elecciones generales para el día 30 de octubre de 1983.⁴

Las elecciones presidenciales se llevaron a cabo en medio de un clima expectante luego de tantos años de proscripción y ausencia de sufragios libres. Los comicios estuvieron fuertemente polarizados por las dos fuerzas políticas mayoritarias de entonces, eran épocas de bipartidismo. La Unión Cívica Radical (UCR) llevará la fórmula Raúl Alfonsín-Víctor Martínez, en tanto que el partido Justicialista (PJ) hará lo propio con Ítalo Luder-Deolindo Bittel. Ambos partidos cerraron sus campañas electorales en la ciudad de Buenos Aires con actos multitudinarios en donde millones de personas se acercaron a prestar apoyo de cara a los comicios.

La UCR se impuso en las elecciones con el 51.75% de los votos frente al partido Justicialista que sumó el 40.16 %.⁵ De esa forma, los radicales se encaminaron a ocupar la presidencia de la República de la mano del Dr. Raúl Alfonsín.

III. Derogación de la ley de autoamnistía

Criminal y Correccional Federal Nro. 2 de la Capital Federal. Se puede acceder al texto completo en <http://www.cadtm.org/Deuda-externa-de-la-Argentina-Texto-completo-de-la-Sentencia-Olmos>

⁴ <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/195000-199999/195989/norma.htm>

⁵ Según datos de la Dirección Nacional Electoral (<https://www.argentina.gob.ar/dine/resultados-electorales/elecciones-1983#4>)

Ya durante la campaña electoral de 1983, el candidato del partido de la Unión Cívica Radical (UCR) dio claras señales de un discurso identificado con los valores de la libertad y la democracia. Alfonsín sostuvo su rechazo a la ley de autoamnistía que los militares habían dado a conocer antes de abandonar el poder. Ciertamente, unos meses antes de las elecciones presidenciales el gobierno había dictado la ley de facto 22924 denominada “Ley de Pacificación Nacional”. Así, de acuerdo a su artículo primero, se declaraban extinguidas las acciones penales de los delitos cometidos con motivación o finalidad terrorista o subversiva hasta el 17 de junio de 1982.⁶

Una vez asumido el cargo de presidente de la República, Alfonsín comenzó a dar cumplimiento a sus promesas de campaña vinculadas con el juzgamiento de los delitos de lesa humanidad cometidos durante la dictadura militar. Una de las primeras medidas que debió afrontar el nuevo gobierno para tal fin fue derogar la ley de autoamnistía emitida por el gobierno militar antes de dejar el poder. Para ello, y en el marco de un amplio consenso político y social, fue convocado a sesiones el Congreso Nacional con la finalidad de debatir sobre la derogación de la ley que otorgaba impunidad a los responsables de los delitos de lesa humanidad. El proyecto de ley llevaba la firma del propio presidente de la República y tuvo ingreso por la Cámara de Diputados de la Nación el 13 de diciembre de 1983. Pocos días después, y luego de un veloz trámite parlamentario, fue sancionada la “Ley de Pacificación Nacional” nro. 23.040 por medio de la cual se dejaba sin efecto la ley de autoamnistía.⁷

IV. El enjuiciamiento a las Juntas Militares (Decreto 158/83)

El 13 de diciembre de 1983, el mismo día en que era enviado al Congreso el proyecto para derogar la ley de autoamnistía dictada por la última dictadura, el presidente Alfonsín daba a conocer el Decreto 158/83 a través del cual se sometía a juicio a los integrantes de la Junta militar que habían usurpado el poder en 1976 y a los integrantes

⁶ La ley fue dictada el 22 de septiembre de 1983. Ver <https://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/70000-74999/73271/norma.htm>

⁷ El Art. 1° de la Ley 23.040 dispuso: “Derógase por inconstitucional y declárase insanablemente nula la ley de facto N° 22.924”. <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/25000-29999/28166/norma.htm>

de las dos juntas militares subsiguientes.⁸ También debe señalarse que ese mismo día fue firmado el Decreto 157/83 mediante el cual se disponía promover persecución penal a miembros de organizaciones guerrilleras.

Conviene señalar que, de acuerdo con el Código de Justicia Militar vigente en aquella época, correspondía intervenir en el juzgamiento de las Juntas al Consejo Supremo de las Fuerzas Armadas. Por tal razón, el proceso tramitó originariamente en ámbito de la justicia militar, donde como era de suponer, no hubo ningún avance significativo.

Mas tarde sería reformado por ley el Código de Justicia Militar, estableciéndose que la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Criminal y Correccional de la Capital Federal, no solo sería el órgano judicial revisor del Tribunal militar, sino que tendría la facultad de avocarse en la tramitación del proceso si advirtiere demora injustificada o negligencia en la tramitación del juicio. En otras palabras, la Cámara de Apelaciones se encontraría en condiciones de asumir directamente el juicio si consideraba que la justicia militar era reticente en su proceder. Esta atribución, que no estaba presente en el proyecto de ley originario enviado al Congreso y que fuera agregada en el trámite parlamentario, fue de fundamental importancia para el avance de los juicios a las Juntas militares.

Pasado el tiempo, y frente a la evidente tardanza injustificada de la justicia militar, la Cámara de Apelaciones en uso de las atribuciones conferidas por la ley 23049, tomó la decisión de hacerse cargo de la causa. De esta forma, se dará lugar a un juicio histórico en nuestro país conocido mundialmente como el “juicio a las Juntas”.

Las audiencias públicas en la recordada causa 13/84, donde prestaron declaración cientos de testigos, peritos, víctimas de la represión ilegal, familiares y personal militar, se llevaron a cabo en el Palacio de Justicia de la Nación en la ciudad de Buenos Aires entre los meses de abril y agosto del año 1985. El juicio despertó una gran trascendencia tanto en nuestro país como en el exterior ocupando una centralidad en la opinión pública. Los medios de comunicación fueron cubriendo las vicisitudes de los debates que se desarrollaban puertas adentro de tribunales.

Finalmente, el 9 de diciembre de aquel año fue dada a conocer la sentencia de la Cámara de Apelaciones, decisión que daba por probado el diseño y la implementación

⁸ B.O. jueves 15 de diciembre de 1983, ps. 4 y 5.

de un verdadero plan criminal por parte de la dictadura militar. En aquellas jornadas quedaron evidenciadas las atrocidades cometidas por un aparato represor montado por fuera de la ley por el propio Estado, que incluía en su accionar la privación ilegal de la libertad de personas en centros clandestinos de detención, interrogatorios bajo torturas, muertes y desapariciones por parte de integrantes de las fuerzas armadas y de seguridad. Coincidimos con Lorenzo cuando, al reflexionar sobre el juicio a los excomandantes, sostiene que a través de éste “se expuso a la luz pública nacional e internacional la tremenda represión y la violación a los más elementales derechos humanos de que fue víctima el pueblo argentino durante los años de la dictadura” (Lorenzo, 2000)

De todos los acusados, cinco fueron condenados y cuatro fueron absueltos. Las penas más severas fueron impuestas al teniente general Jorge Rafael Videla y al almirante Emilio Eduardo Massera quienes recibieron la pena de reclusión perpetua.

La firme decisión política del gobierno de entonces de llevar adelante este juicio histórico en medio de una democracia que estaba dando sus primeros pasos, sumado a la valentía de los miembros del tribunal actuante y los fiscales del caso, nos hacen coincidir con Gargarella cuando señala que la decisión de enjuiciar a los responsables del terror en Argentina representó “uno de los hechos más relevantes y dignos de la historia política nacional” (Gargarella, 2013).

V. La Comisión Nacional sobre la Desaparición de Personas (CONADEP)

El 15 de diciembre de 1983, a tan solo 5 días de haber asumido la presidencia de la Nación, Alfonsín firmó el Decreto 187/83 por medio del cual fue creada una comisión tendiente a esclarecer los hechos relacionados con la desaparición de personas en el país. En los fundamentos del Decreto se señalaba que el Poder Ejecutivo Nacional estaba tomando una serie de medidas tendientes a que las gravísimas violaciones a los derechos humanos cometidas en nuestro país sean investigadas y eventualmente sancionadas por la Justicia.

La propia norma que estamos comentando se encargó de precisar que la Comisión debía ser un complemento y no un sustituto de la labor judicial, debiendo circunscribirse en su labor a la recepción de denuncias y pruebas vinculadas con la desaparición de personas.

La CONADEP, tal como se la conoció desde entonces, debía emitir un informe final con una explicación detallada de los hechos investigados a los ciento ochenta días a partir de su constitución.

La Comisión debía integrarse por dieciséis miembros, de los cuales diez fueron designados por el propio Decreto del Poder Ejecutivo y los restantes serían nombrados por el Congreso de la Nación a razón de tres por cada cámara.

La CONADEP, integrada por distintos representantes de la ciencia, la cultura, el periodismo y la iglesia - bajo la presidencia del escritor Ernesto Sábato – cumplió su cometido en tiempo y forma. Fruto de sus investigaciones presentará al presidente Alfonsín un informe final el 20 de septiembre de 1984, el que más tarde será publicado en forma de libro bajo el título de “Nunca Más”. En él fueron detallados 8961 casos de personas desaparecidas y la existencia de 380 centros clandestinos de detención.

VI. El Consejo para la Consolidación de la Democracia

El 24 de diciembre de 1985 el presidente Alfonsín dictó el Decreto 2446/85 por medio del cual era creado un organismo asesor y consultivo bajo la denominación de “Consejo para la Consolidación de la Democracia”. El ánimo que impulsaba su creación radicaba en la necesidad generar un ámbito de debate y discusión que procurara consolidar el régimen republicano y democrático a través de la modernización de estructuras políticas, culturales y económicas. El organismo, bajo la coordinación del reconocido jurista Carlos Nino, se integró con personalidades de la política e intelectuales, quienes se dividieron en comisiones para abordar diferentes temáticas, tales como: ciencia y tecnología, descentralización y federalismo, economía y producción, fuerzas armadas, medios de comunicación, poder judicial, política exterior, entre otras. El consejo tuvo oportunidad de expedirse sobre temas muy variados, pero a los fines del presente trabajo consideramos oportuno mencionar que, entre sus cometidos, se le encomendó emitir una opinión sobre la necesidad, oportunidad y posibles tópicos de una reforma a la Constitución Nacional. Así, el Consejo emitió un dictamen preliminar el 7 de octubre de 1986 y un segundo dictamen al año siguiente. Ambos documentos serán luego editados en formato libro por la Editorial Universitaria de Buenos Aires (Eudeba). Entre los puntos sobresalientes de aquellas propuestas se pueden mencionar: la necesidad de

atenuación del sistema presidencialista, la reducción del mandato presidencial, la elección directa del Poder Ejecutivo y la posibilidad de la reelección entre otras cuestiones. Si bien en un principio existió acuerdo entre las fuerzas políticas mayoritarias para avanzar sobre una posible reforma constitucional en base a lo dictaminando por el consejo, las tensiones y la crisis que rodearon la presidencia de Alfonsín en sus últimos tiempos tornaron imposible su concreción.

Otra de las iniciativas vinculadas a reformas institucionales de importancia en este período lo constituyó el llamado “Proyecto Patagonia y Capital” impulsado por el presidente Alfonsín mediante de los Decretos 527/86 y 528/86. Una de las propuestas sobresalientes de este proyecto era el traslado de la Capital Federal al sur de nuestro país, concretamente a Viedma-Carmen de Patagones. Mas tarde, la propuesta tendrá tratamiento en el Congreso de la Nación, donde luego de un largo debate, será sancionada la ley 23512. La norma en cuestión declaró Capital de la República a los núcleos urbanos en el área de las actuales ciudades de Carmen de Patagones (provincia de Buenos Aires) y Viedma y Guardia Mitre (Provincia de Río Negro).

La iniciativa de trasladar la capital al sur del país nunca llegó a concretarse. En el plano estrictamente constitucional, no puede dejar de mencionarse que en aquella oportunidad fue respetado el procedimiento establecido en el artículo 3 de la Carta Magna. Esto es, el Congreso sancionó una ley especial y las legislaturas de las provincias de Río Negro y Buenos Aires por su parte, hicieron lo propio con leyes que cedían los territorios para el establecimiento de las autoridades federales. A pesar de haber contado con un gran impulso inicial, el proyecto de trasladar la capital fue entrando en el olvido con el paso del tiempo. La crisis económica, social y política del último período de la presidencia de Alfonsín, sumado a la falta de voluntad política del nuevo gobierno en concretar el plan trazado, determinó que todo siguiera igual, aunque técnicamente la ley 23512 nunca fue derogada.

VII. Las leyes impunidad: Punto final y obediencia debida

El 9 de diciembre de 1985 la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Criminal y Correccional Federal de la Capital dictó sentencia en la causa 13/84 condenando a cinco integrantes de las Juntas Militares por delitos de lesa humanidad cometidos en la última dictadura. Era la primera vez en la historia de nuestro país que un gobierno democrático

juzgaba a gobernantes de facto acusados de gravísimas violaciones a los derechos humanos (Floria, C y García Belsunce, C, 1992, p.501).

El punto 30 de aquella histórica decisión judicial dejó abierta la posibilidad de enjuiciamiento para quienes hubiesen tenido responsabilidad operativa en las acciones llevadas adelante por el terrorismo de Estado. Fue entonces que comenzaron a multiplicarse cientos de denuncias ante los tribunales de justicia para avanzar en la determinación de las responsabilidades penales de los mandos inferiores de las fuerzas armadas.

Como era de esperar, el inicio de estos procesos judiciales generó malestar en ámbitos castrenses y fuertes presiones para frenar el avance de las investigaciones sobre sus filas. Esta situación no contemplada por el gobierno, ya que la intención era llegar a un juzgamiento limitado a las altas esferas de la cúpula militar, motivó la sanción de dos leyes muy cuestionadas, por cierto, que se proponían obturar el juzgamiento de los gravísimos delitos perpetrados por miembros de las fuerzas armadas y de seguridad en la última dictadura militar. Fueron las leyes de impunidad: Ley “de punto final” (ley 23.492, del 24/12/1986) y ley de “Obediencia debida” (ley 23.52 del 8/06/1987).

A través de la ley de punto final se estipuló que en un plazo de sesenta días a partir de su promulgación se extinguiría la acción penal respecto de toda persona por presunta participación en los delitos por violación a los derechos humanos siempre que no haya sido ordenada su citación a prestar declaración indagatoria. El objetivo era claro, terminar con las investigaciones por los crímenes durante el terrorismo de estado y brindar impunidad a quienes no fueran citados dentro del exiguo plazo de sesenta días estipulados en la ley.

El dictado de la ley de punto final generó como contrapartida que los tribunales se abocaran arduamente al avance de las causas en trámite antes del cumplimiento del plazo fijado en la norma citada. Dicha situación motivó una serie de levantamientos militares contra el gobierno de Alfonsín cuestionando la política de juicios por violaciones a los derechos humanos. Pocos meses después, el Poder Ejecutivo presionado por la situación envió al Congreso de la Nación el proyecto de ley que luego se conocerá como de “obediencia debida”. En apenas siete artículos la norma dispuso que todos los delitos de lesa humanidad no serían punibles, pues se presumía sin admitir prueba en contrario, que los hechos habían sido cometidos en cumplimiento de órdenes

superiores.⁹ Solo quedaban fuera de esta disposición los delitos de violación, sustracción y ocultación de menores o sustitución de su estado civil y apropiación extensiva de inmuebles.

Las leyes de punto final y obediencia de vida significaron claramente un retroceso en términos de justicia frente a los horrores cometidos durante el último gobierno militar. Tal cuadro de impunidad se vio complementado con una serie de decretos emitidos por el sucesor de Alfonsín en la presidencia de la Nación. En efecto, Carlos Saúl Menem, el 7 de octubre de 1989 emitió 4 decretos indultando a militares y civiles. Al año siguiente, el 29 de diciembre de 1990, el Poder Ejecutivo dictará seis decretos más aumentando la cantidad de personas indultadas.

En 1998 las leyes de impunidad fueron derogadas por el Congreso Nacional. Tal decisión política tuvo un fuerte valor simbólico, pero no aparejó efectos jurídicos retroactivos. Tres años más tarde, un juez federal en lo Criminal y Correccional en una decisión judicial histórica declaró inconstitucionales y nulas las leyes de punto final y obediencia debida, siendo luego confirmada por la Cámara Nacional de Apelaciones y la Corte Suprema de Justicia de la Nación¹⁰. El fundamento de la sentencia se basaba en que aquellas leyes eran incompatibles con los instrumentos de Derechos Humanos que nuestro país había firmado y ratificado luego del retorno a la democracia. Comenzaba un cambio de época que terminará con la ley 25.779 que declaró insanablemente nulas las leyes de impunidad. A partir de ese momento comenzaron a reabrirse los casos por delitos de lesa humanidad y considerarse inconstitucionales los indultos otorgados.

VIII. La reforma constitucional de 1994

Desde el punto de vista constitucional, entendemos que la modificación de nuestra Carta Magna en 1994 significó seguramente uno de los hechos más trascendentes de estos 40 años de democracia en nuestro país. La Constitución argentina en sus 170 años de vida

⁹ El art. 1 de ley 23.521 disponía: Se presume sin admitir prueba en contrario que quienes a la fecha de comisión del hecho revistaban como oficiales jefes, oficiales subalternos, suboficiales y personal de tropa de las Fuerzas Armadas, de seguridad, policiales y penitenciarias, no son punibles por los delitos a que se refiere el artículo 10 punto 1 de la ley N° 23.049 por haber obrado en virtud de obediencia debida

¹⁰ Se trata del Juez Gabriel R. Cavallo, titular del Juzgado Nacional en lo Criminal y Correccional Federal 4, en causa Nro. 8686/2000 “Simon, Julio, Del Cerro, Juan Antonio s/sustracción de menores de 10 años”

solo ha sido modificada en seis oportunidades, tres en el siglo XIX y tres en el Siglo XX.

Excede los límites de este trabajo el análisis pormenorizado de todas las modificaciones llevadas a cabo en la última reforma constitucional, de allí que nos concentraremos en recorrer el proceso histórico que llevó a la convocatoria y al desarrollo de la Convención Constituyente reunida en Santa Fe en 1994.

Carlos Saúl Menem asumió la presidencia de la Nación el 8 de julio de 1989 en el marco de una grave crisis económica, social y política que llevó a un traspaso anticipado del mando. En efecto, la fórmula peronista Menem-Duhalde se había impuesto en las elecciones presidenciales del 14 de mayo de aquel año al candidato oficialista Eduardo Angeloz. La llegada de Menem al poder significó en términos políticos y económicos una marcada restructuración del Estado y de sus funciones. Así, fueron implementadas políticas de corte neoliberal identificadas con desregulaciones, privatizaciones de empresas estatales y apertura de importaciones.

Para el año 1993, y ante la proximidad del fin de su mandato, Menem entrará en conversaciones con el expresidente Raúl Alfonsín en miras a una eventual reforma constitucional. Recordemos que la Constitución Nacional antes de ser reformada en 1994 disponía en su artículo 77 que el presidente duraba seis años en el ejercicio de sus funciones y no podía ser reelegido sino con un intervalo de un período. Claramente Menem buscaba una reforma al texto constitucional que le permitiera presentarse nuevamente a elecciones presidenciales, tal como ocurrirá. A fines de 1993 comenzaron las tratativas entre los representantes de las dos fuerzas políticas mayoritarias, la Unión Cívica Radical y el Partido Justicialista, que dieron origen al llamado “Pacto de Olivos”, denominado así toda vez que las primeras reuniones se llevaron a cabo en la casa del excanciller radical Dante Caputo ubicada en la localidad de Olivos, partido de Vicente López.

Como resultado del pacto de Olivos fue dejada sin efecto la consulta popular voluntaria sobre la necesidad de una reforma constitucional dispuesta por Decreto del Poder 2181/93 y el Congreso de la Nación procedió a sancionar la ley 24309 declarando la necesidad de la reforma a la Carta Magna. En su artículo 2, la ley dejó plasmado el “núcleo de coincidencias básicas” que había sido acordado en el pacto de Olivos. Se

trataba de una serie de puntos referidos al ejercicio del poder que solo admitía su aceptación o rechazo en bloque, como una especie de paquete cerrado. Dentro de este listado, la ley menciona temas tales como atenuación del sistema presidencialista, reducción del mandato de presidente y vicepresidente de seis a cuatro años con posibilidad de reelección inmediata por un solo período, elección directa de tres senadores por provincia, creación de un Consejo de la Magistratura, entre otros. La ley también dejaba abierta la posibilidad de debate de otros temas, como ser el fortalecimiento del régimen federal, la autonomía municipal, el defensor del pueblo, mecanismos de democracia semidirecta, entre otros.

El 10 de abril de 1994 tuvieron lugar las elecciones de convencionales constituyentes en todo el país, en las cuales, de las 305 bancas en juego el partido justicialista obtuvo 137, los radicales 74 y el frente grande 31. La Convención sesionó durante tres meses en las ciudades de Santa Fe y Paraná. Finalmente, el 22 de agosto de 1994 fue aprobado en nuevo texto constitucional. Se trató de una reforma constitucional que contó con amplio consenso político y gran acompañamiento por parte de la sociedad en general. No existieron proscripciones y se desarrolló de acuerdo con las exigencias formales necesarias para tal fin. Sobre este punto Gelli sostiene que:

Las enmiendas de 1994 se sancionaron con legalidad constitucional —obtuvieron las mayorías prescritas en el art. 30 de la CN, esto es, los dos tercios de los miembros que componían ambas Cámaras del Congreso— y legitimidad política y social. No hubo partidos políticos proscriptos, ni provincias ausentes porque todas estuvieron representadas y las personas elegidas como convencionales provenían de diversos orígenes, profesiones, empleo (Gelli, M.A., 2019)

En cuanto a sus reformas más destacadas coincidimos con el resumen de Cuerda y Castelli quienes al referirse a la labor de la convención constituyente destacan:

Estableció la elección directa del presidente de la Nación, el ballottage, acortó su mandato a cuatro años y permitió una reelección. Creó el cargo de jefe de Gabinete de ministros; estableció nuevos derechos y garantías como son el derecho al medio ambiente sano, los derechos para los consumidores, la protección de los datos

personales, estableció la acción de amparo y el habeas data. Introdujo sensibles modificaciones sobre la naturaleza del Poder Judicial de la Nación al crear el Consejo de la Magistratura; también introdujo, como órgano extrapoder independiente al Ministerio Público; intentando mejorar los controles incorporó el defensor del pueblo y la Auditoría General de la Nación; se le reconoció calidad de ciudad autónoma a Buenos Aires, incorporó un Senador Nacional por la minoría y que las provincias tienen el dominio de sus recursos naturales, definió la autonomía municipal y trazó bases rectoras para la integración con otros Estados soberanos (Cuerda, A. y Castelli, P. 2021. El retorno a la vida democrática. En Moreno, G. (director), Manual de Historia Constitucional Argentina (1492-2011), p 665, Edulp).

Una de las modificaciones más trascendentes de aquella reforma de 1994 ha sido, sin lugar a duda, la adjudicación de jerarquía constitucional a los tratados internacionales de derechos humanos previstos en el artículo 75 inciso 22 de la Constitución Nacional. Asimismo, se dejó establecido que los demás tratados y convenciones sobre derechos humanos, luego de ser aprobados por el Congreso, requerirán del voto de las dos terceras partes de la totalidad de los miembros de cada Cámara para gozar de la jerarquía constitucional.¹¹ Desde entonces, siguiendo a Bidart Campos, podemos afirmar que la parte dogmática de la Constitución Nacional fue ampliada y enriquecida con la incorporación de estos instrumentos internacionales de Derechos Humanos (Bidart Campos, G, 2005).

IX. La Crisis del 2001 y su desenlace institucional

Al finalizar el segundo mandato de Carlos S. Menem se celebraron elecciones presidenciales el 24 de octubre de 1999 con miras a designar nuevas autoridades nacionales. En aquella contienda electoral resultó victoriosa la fórmula integrada por Fernando de la Rúa y Carlos “chacho” Álvarez (Alianza UCR-Frepaso) frente a los candidatos del partido justicialista Eduardo Duhalde-Ramón Ortega.

¹¹ Luego de la reforma constitucional de 1994 se adjudicó jerarquía constitucional a los siguientes instrumentos internacionales de Derechos Humanos: 1) Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas (1997); 2) Convención sobre la imprescriptibilidad de los crímenes de guerra y de los crímenes de lesa humanidad (2003); Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (2014); Convención Interamericana sobre Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores (2022).

El gobierno de Fernando de la Rúa se inició el 10 de diciembre de 1999 y estará en ejercicio de la presidencia de la Nación poco más de dos años, ya que el 21 de diciembre de 2001 debió renunciar a su cargo en medio de una grave crisis económica, política e institucional.

Desde los inicios de la presidencia de Fernando de la Rúa se pudo advertir que el nuevo gobierno se inclinaba a continuar con la implementación de políticas neoliberales y de ajustes, tan identificadas con la gestión anterior.

El 6 de octubre del año 2000 el vicepresidente, Carlos Álvarez, tomará una decisión que fue clave para acelerar el debilitamiento del gobierno de la Alianza. Ese día renunció a su cargo en medio de un clima de tensión por versiones de sobornos en el Senado de la Nación. Como se ha señalado al recordar aquel acontecimiento: “...en el mar de confusión creado, el único verdaderamente derrotado en los hechos terminó siendo el propio gobierno, que resultó más débil y fragmentado luego de la renuncia.”(Zicari, J. 2017).

A partir de ese momento, la fragilidad del gobierno se hizo cada vez más patente. Crisis financiera, endeudamientos externos y sucesivos cambios de ministros de hacienda reflejaban la profundidad de la recesión económica que afrontaba el país por entonces. Para mediados del año 2001, el gobierno se vio obligado a profundizar los recortes en el presupuesto a través la llamada ley de déficit cero.¹²

Entre tanto, el 14 de octubre de 2001 se celebraron elecciones legislativas en todo el país. La contienda electoral fue el escenario propicio para que gran parte de la sociedad demostrara su descontento a través del llamado “voto bronca”, pues un alto porcentaje de los sufragios fueron votos en blanco o anulados. La Alianza gobernante fue derrotada por la oposición en manos del partido justicialista.

La difícil situación que atravesaba el gobierno de Fernando de la Rúa se agravó definitivamente a comienzo de diciembre de 2001 cuando el entonces ministro de Economía, Domingo Felipe Cavallo, anunció la prohibición de extraer efectivos superiores a determinados montos de los bancos. Tal medida, a la que se la comenzó a llamar como “el corralito”, generó una pésima reacción en la opinión pública. Durante todo el mes de diciembre se sucedieron manifestaciones en las calles, huelgas generales, estallidos sociales y saqueos a comercios en todo el país.

¹² Ley 25.453 (31/07/2021)

Frente a tal caos, ya en el final de la jornada del 19 de diciembre, el presidente de la Nación anunció por cadena nacional que se decretaba el estado de sitio en todo el territorio nacional. Como una muestra acabada de la falta de poder real y liderazgo del primer mandatario, ni bien concluida su cadena nacional salieron a las calles de todo el país miles de personas haciendo sonar sus cacerolas bajo el lema “que se vayan todos”. Al día siguiente, y en el medio de fuertes represiones en plaza de mayo, presentaba su renuncia el presidente de la República. En el atardecer de ese 20 de diciembre de 2001, Fernando de la Rúa se retiró en helicóptero desde la azotea de la Casa de Gobierno dejando tras de sí una fatídica jornada con un lamentable saldo de 39 víctimas fatales producto de la represión policial.

X. Acefalía y sucesión presidencial

La renuncia como jefe de Estado de Fernando de la Rúa el 20 de diciembre de 2001 y la ausencia de vicepresidente por la temprana dimisión de Carlos “Chacho” Álvarez a su cargo el año anterior, generó una situación de acefalía en la República. No había presidente, ni vicepresidente en un escenario de caos y violencia generalizada como pocas veces se había visto en la historia de nuestro país.

En nuestro sistema institucional, el Poder Ejecutivo ejerce la dirección política del Estado y tiene como función principal el ejercicio de la administración. Se trata de un poder continuo que no admite recesos en su ejercicio. De allí, que el propio constituyente haya previsto en el texto de la Constitución el procedimiento a seguir para el caso de acefalía presidencial en su artículo 88. Está claro que en un sistema fuertemente presidencialista, como lo es el nuestro, con un Poder Ejecutivo a cargo de tantas atribuciones constitucionales, resulta fundamental que se encuentre debidamente reglamentado el procedimiento de reemplazo del primer mandatario a través de disposiciones que apunten a respetar de la mejor manera posible la voluntad popular (Lonigro, F. 2004).

En efecto, la Carta Magna, desde su redacción originaria de 1853, estableció que, para el caso de destitución, muerte, dimisión o inhabilidad tanto del presidente como del vicepresidente, el Congreso tendrá que determinar qué funcionario público ha de desempeñar la Presidencia, hasta que haya cesado la causa de la inhabilidad o un nuevo presidente sea electo. Estas disposiciones fueron reglamentadas en 1868 con la ley 252

de acefalía, donde se dejó establecido que, para el supuesto de ausencia definitiva de ambos mandatarios, debía asumir el cargo de presidente de la Nación el presidente provisional del Senado, a falta de éste el de la Cámara de Diputados, o a falta de este último el presidente de la Corte Suprema de Justicia de la Nación. En cualquiera de esos supuestos, de debía convocar a elecciones dentro de los treinta días.

Volviendo a los acontecimientos del 2001, ante la renuncia del primer mandatario y la ausencia de vicepresidente se debió aplicar las prescripciones contenidas en la ley de acefalía, la que había sido modificada en 1975 mediante ley 20972. Repasemos brevemente los acontecimientos de aquellas históricas jornadas: Se hizo cargo provisoriamente del Poder Ejecutivo Ramón Puerta en su calidad de presidente provisional del Senado, quien de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 1 de la ley 20972 procedió a convocar a la Asamblea Legislativa (sesión conjunta de ambas cámaras del Congreso). El 23 de diciembre de 2001 fue elegido para ocupar la primera magistratura del país el gobernador de la Provincia de San Luis, el justicialista Adolfo Rodríguez Saa. Si bien había sido elegido para que llamara elecciones dentro de los sesenta días, estará en el ejercicio del poder tan solo una semana, pues en medio de un clima de gran convulsión social y sin apoyos de su propio partido, presentó su renuncia el 30 de diciembre de aquel año desde su provincia natal. Dada las circunstancias, debía activarse nuevamente el procedimiento de sucesión presidencial. La licencia solicitada por el presidente provisional del Senado hizo que debiera asumir el titular de la Cámara de Diputados, Eduardo Camaño. El 2 de enero de 2002 una nueva Asamblea Legislativa nombrará al entonces senador por la provincia de Buenos Aires, Eduardo Duhalde, como presidente de la Nación hasta el 10 de diciembre de 2003, fecha en que debería haber concluido el período del ex mandatario de Fernando de la Rúa.¹³ En la historia argentina se recuerda este breve lapso de tiempo como el de los “cinco presidentes”, pues en tan solo once días se sucedieron: Fernando de la Rúa (presidente electo por elección popular), Ramón Puerta (presidente provisional del Senado); Adolfo Rodríguez Saa (gobernador de San Luis); Eduardo Camaño (presidente de la Cámara de Diputados) y Eduardo Duhalde (senador por la provincia de Buenos Aires).

Como acabamos de señalar, la Asamblea Legislativa había designado a Duhalde para que permanezca en su cargo hasta el 10 de diciembre de 2003, pero luego de una

¹³ Resolución adoptada por la Asamblea Legislativa con fecha 02/01/2002. Ver en <https://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/95000-99999/98083/norma.htm>

gravísima represión a organizaciones sociales conocida como la “masacre de Avellaneda” el gobierno decidió adelantar las elecciones presidenciales. Las mismas se llevaron a cabo el 27 de abril de 2003. Como resultados de esos comicios llegará a la primera magistratura del país Néstor Kirchner, quien hasta ese momento era el gobernador de la provincia de Santa Cruz. A partir de allí, comenzará una nueva etapa en la vida política e institucional de la Argentina, la que seguramente será objeto de estudio y análisis para otra oportunidad.

Referencias Bibliográficas

Bidart Campos, G. (2005) *Manual de la Constitución Reformada*, Ediar.

Cuerda, A. y Castelli, P. (2021). *El retorno a la vida democrática*. En Moreno, G. (director), *Manual de Historia Constitucional Argentina (1492-2011)*, p 665, Edulp.

Floria, C.A y García Belsunce, C.A.(1992), *Historia de los argentinos*, Ediciones Larousse.

Galletti, A. (1987), *Historia Constitucional Argentina*, Librería Editora Platense.

Gargarella, R. (2013), *30 años de derechos humanos en la Argentina (1983-2013)*.

Gelli, M.A. (2019), *Un cuarto de siglo de la Constitución que fue de todos y para todos*, TR LALEY AR/DOC/3744/2019, Sup. Esp. Const. 2019 (noviembre), VII.

Lonigro, F.V. (2004) *Acefalía presidencial. Los casos concretos en nuestra historia y propuesta de reforma*, TR LALEY AR/DOC/11472/2003.

Lorenzo, C.R. (2000), *Manual de Historia Constitucional*, Editorial Juris.

Revista SAAP vol.7 no.2 Ciudad Autónoma de Buenos Aires nov. 2013,
http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1853-19702013000200007

Torres Molina, R. (2021), *Historia Constitucional Argentina*, Memorias del Sur.

Zicari, J. (2017), *Estrategias individuales, consecuencias colectivas. La renuncia de Chacho Álvarez a la vicepresidencia*, Temas debates (En línea) [online]. 2017, n.34, pp.43-74. ISSN 1853-984X.