

---

EDUARDO PABLO JIMÉNEZ  
(Universidad Nacional de Mar del Plata)

*La reforma constitucional argentina de 1994.  
Una evaluación de contenidos,  
diez años después*

---

*I. Consideraciones iniciales: “Cuando todo era nada, nada era el principio...”  
II. Las propuestas ofrecidas por el modelo constitucional de 1994: “Tan sistema es,  
que no sería nada si no fuera sistema”. III. Evaluación del modelo, diez años después:  
¿Legitimación de la reforma, por sus efectos...? IV. El sistema constitucional habrá de  
ser rescatado por la ciudadanía merced a aquella ineludible vocación de mejorar,  
pese a todo.*

*“El proceso constituyente argentino no supuso  
un replanteo total de la Constitución ni elaborar  
un nuevo texto, sino que se optó por el regusto  
histórico de ser una de las mas añejas de  
América Latina”*

*Domingo García Belaúnde*

*– Yo, que tantos hombres he sido en vano,  
quiero ser uno y yo.  
La voz de Dios le contestó desde un torbellino:  
– Yo tampoco soy, yo soñé el mundo como tú  
soñaste tu obra.”*

*Jorge Luis Borges*

**I. CONSIDERACIONES INICIALES:  
“CUANDO TODO ERA NADA, NADA ERA EL PRINCIPIO...”**

Nosotros creemos que el sistema constitucional se promueve desde la defensa irrestricta de las instituciones de la Democracia. Aún así, es sabido que esta frase se nos aparece hoy en el contexto latinoamericano, como un “slogan” remanido y aún hasta “poco probable” en su realización práctica.

*Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol n° 47 (2004).*

Es también real que luego de tres siglos de dominio colonial español, hemos padecido en nuestra pauperizada región –y prácticamente sin solución de continuidad– otros tantos años más de vida así llamada democrática, signada por un modelo constitucional conservador, que se distingue de otros <sup>1</sup> por la presencia de poderes ejecutivos muy fortalecidos, generalmente insertos en sistemas constitucionales que los dotan con poderes excepcionales y la posibilidad de alegar válidamente situaciones de reales y aun imaginadas “crisis institucionales” para utilizarlos <sup>2</sup>.

Desde este lugar, reconocidas voces predicán con acierto que la población latinoamericana en general no siente que actualmente se viva y se desarrolle en nuestro sector, con dignidad humana <sup>3</sup>.

En el contexto narrado, no hay duda de que persiste entre nosotros el problema del atraso socio-económico y la inestabilidad político constitucional. Tal circunstancia pone en evidencia –según así lo expone Cesar Landa Arroyo– los límites, pero también las posibilidades, del propio desarrollo de América Latina.

A ello debemos sumar que nuestro ámbito “periférico” no gozó realmente, en los tiempos que precedieron, de las mieles derivadas de un pleno acceso a la ilustración, desarrollando en su duro devenir histórico solo una ficción de ingreso a la modernidad, que conllevó por ello una ilustración que podemos calificar sin duda alguna, como solo “aparente”, “lateral”, “importada”, “de salón”, o aún “terminológica”.

Cualquiera de esas denominaciones nos cabe, desde que una vez consumadas nuestras independencias, las noveles clases dirigentes que surgieron entre nosotros, si bien rompieron con España desde unas muy conocidas y pomposas declaraciones, se mostraron luego, a su vez, incapaces de crear una sociedad moderna <sup>4</sup>.

Así, señala con acierto Felipe González que el debate acerca de la presencia de la post-modernidad en América Latina se encuentra pendiente, y arriesga la existencia en nuestra región, a lo sumo, de una “modernidad” a retazos, fragmentada, que no ha calado en todos los sectores sociales <sup>5</sup> sin alcanzar la vigencia del paradigma de respeto

<sup>1</sup> Por caso, el “radical” o aún el “liberal”, en términos del erudito análisis que efectúa Roberto GARGARELLA en la obra colectiva *Derecho Constitucional*, Editorial Universidad, Buenos Aires, 2004, capítulo I, cuya lectura íntegra sugerimos.

<sup>2</sup> Señala en el punto Roberto GARGARELLA (en *Derecho Constitucional*, cit., págs. 30 y 31), que “Tales facultades excepcionales resultaron una ‘novedad’ propia del constitucionalismo (conservador) latinoamericano (en parte, seguramente, como resultado de la ausencia de una base institucional robusta capaz de absorber y procesar los conflictos más serios que debían enfrentar las nuevas naciones).

<sup>3</sup> César LANDA ARROYO: *Apuntes para una teoría democrática moderna en América Latina*, Editorial Pontificia Universidad Católica del Perú, Lima, 1994, pág. 9.

<sup>4</sup> Señala en el punto con acierto Octavio Paz (en *El laberinto de la soledad*, Fondo de Cultura Económica, México, 1972/1989, págs. 109 y 110) que los grupos que encabezaron los movimientos de independencia en América “No constituían nuevas fuerzas sociales, sino la prolongación del sistema feudal”; a lo que agrega: “La novedad de las nuevas naciones hispanoamericanas es engañosa; en verdad se trata de sociedades en decadencia o en forzada inmovilidad, supervivencias y fragmentos de un todo deshecho”.

<sup>5</sup> Felipe GONZÁLEZ: “Modernidad, postmodernidad y derechos humanos en América Latina”, en AAVV: *Estudios especializados de Derechos Humanos*, IIDH, San José de Costa Rica, pág. 247. Agrega allí el autor citado que la estabilidad y seguridad en la región “son muy

a los derechos humanos, y la idea de “sociedad satisfecha”, sobre los que la sociedad postmoderna genera el concepto de “debilitamiento de la razón” que le es connatural.

En suma, creemos que al día en que estas líneas son escritas, el cuestionamiento que anima nuestro análisis sigue aún vigente: ¿ha alcanzado América Latina el ideario de la Ilustración que tiene como uno de sus ejes centrales el fortalecimiento del individuo frente al Estado? ¿Alcanzan las sociedades de América Latina hoy a generar la necesaria protección de los derechos humanos, instituyendo esa idea como eje central de sus regímenes políticos?

Y es al intentar dar respuestas a esos interrogantes, que se entrelazan peligrosamente las coordenadas que permiten trazar sólo un índice normativo, frente a los desarreglos que exhibe la brutal realidad latinoamericana, en su notable persistencia de diferenciarse notablemente del esquema que la autoridad política intenta edificar al normar la convivencia en el sector.

Se trata, a no dudarlo, de un divorcio evidente, que realmente existe, que se hace notar, y del que debemos tomar debida nota para que nuestro análisis sea cuanto menos, creíble, en términos discursivos que puedan ser efectivamente vinculados a la realidad social que los nutre.

Y es esencialmente en la vivencia de tal realidad contextual, seis años antes del fin del milenio, que la clase política argentina decidió la reforma de su ya entonces centenaria Constitución Federal, articulando para ello un forzado “Pacto de Olivos”, en una década que mostró a una sociedad que luego de ver duramente sacudida su proverbial “soberbia”, asistía azorada e impávida al mayor desguace del Estado que pudo imaginar alguna vez, desarrollado en un contexto de corrupción institucional jamás vista, y pocas veces imaginada como padecimiento local.

La reforma de la Constitución que se produjo entonces en Argentina no proveyó –como era de predecir– de toque mágico alguno para evitar que la Nación de Alberdi y Sarmiento, pero también de Menem y Alfonsín, se sumiera al decaer el segundo milenio en su mayor crisis, de la que aún hoy está intentando salir.

Así es que trabajosamente, y en el contexto que la democracia provee, la realidad expresada en Argentina una década después de la reforma, nos invita a presentar las siguientes reflexiones, que –como todo balance– invitan a volver a revisar el punto de partida.

## **II. LAS PROPUESTAS OFRECIDAS POR EL MODELO CONSTITUCIONAL DE 1994: “TAN SISTEMA ES, QUE NO SERÍA NADA SI NO FUERA SISTEMA”**

No nos cabe duda alguna de la naturaleza política que, en particular, posee una reforma constitucional. Es que tales eventos institucionales son siempre el resultado

---

precarias: recién hace algunos años, amplios sectores de América Latina tenían que lidiar con desapariciones forzadas masivas de personas y algunos continúan lidiando hasta hoy. Con muy pocas excepciones nuestros sistemas de gobierno no son estables ni están asegurados en su viabilidad”.

jurídico de “un motor político” activado con antelación <sup>6</sup>. Claro es que, adoptada la decisión política pertinente, la sociedad democrática aspira a que sea el contexto del Estado de Derecho el que posea aptitud para condicionar los aspectos básicos de lo político, por la actuación de “lo jurídico”, generándose así la transformación y el cambio deseados, en paz y armónicamente.

No puede obviarse aquí entonces que –aún desde sus “pequeñeces”– el denominado “Pacto de Olivos”<sup>7</sup>, constituyó, a su modo, la base política condicionante a partir de la cual se produjo el proceso de reforma a la Constitución nacional Argentina en 1994 <sup>8</sup>.

Así fue que el Partido Justicialista, entonces en el poder, negociando y presionando a su vez a su principal oposición constituida en aquel entonces por la Unión Cívica Radical, consigue en la cercanía de 1994, generar fuera del Congreso de la Nación, el necesario consenso para habilitar la ansiada reforma constitucional, que para muchos implicó sin ambages acceder al fin querido por el Presidente Menem: lograr su reelección.

Aún partiendo de tal análisis, sostenía a su tiempo, Raúl Alfonsín que “era necesario establecer una norma que pusiera coto a “esto”, para que los presidentes en el futuro tuvieran limitaciones expresas que evitaran el gobierno por decreto, que significa una suerte de avance sobre el Poder Legislativo que degrada la democracia”.

Enfatizaba en el recinto de la constituyente santafesina también el ex Presidente de la República, la necesidad de votar en conjunto el complejo normativo que a su entender garantizaría la continuidad del sistema, ya que según lo suponía que “todas estas medidas que constituyen el núcleo de coincidencias básicas están vinculadas a esa idea. Por ello, constituyen un sistema”<sup>9</sup>.

En definitiva, y habiendo concedido en aquel entonces el radicalismo la tan ansiada reelección inmediata del entonces Presidente Menem que intentaba el justicialismo, la contracara de tal habilitación debía estar dada por el ingreso en el sistema constitucional de la mayor cantidad posible de controles, intentando para ello

---

<sup>6</sup> En palabras del extinto constitucionalista Alberto Antonio SPOTA “Lo político condiciona a lo jurídico”. El reconocido maestro del Derecho tuvo ocasión de desarrollar esta idea en una obra de su autoría, *Lo Jurídico, lo Político y el Poder Constituyente* (3ª ed.), Edit. Plus Ultra, Buenos Aires, 1993. Recomendamos su lectura íntegra.

<sup>7</sup> Cuyo texto completo, denominado “Acuerdos coincidentes sobre las modificaciones propuestas a la Constitución nacional” y firmado por Carlos Saúl Menem (entonces Presidente de la Nación Argentina) y Raúl Ricardo Alfonsín (a la fecha, ex Presidente Constitucional de la República), puede ser consultado para cotejo en el periódico capitalino *La Nación* del día 14 de diciembre de 1993, en su pág. 14.

<sup>8</sup> He sostenido en 1994, y aún hoy mantengo esa idea diez años después, que lo importante es aquí generar y enfatizar la corriente de pactos democráticos implica. Tanto España (Moncloa) como Colombia (Movimiento estudiantil de la Séptima Papeleta), entre otros, han evidenciado que las modificaciones a los textos fundamentales tienen que partir de modalidades de “consenso posible” cuya motorización implica amalgama de posiciones diversas, y muchas veces contrapuestas (*Cfr.*, de nuestra autoría “La reforma constitucional de 1994 concebida como sistema”, *ED Suplemento “Temas de Reforma Constitucional”* del 29.06.1995, pág 39).

<sup>9</sup> RAÚL ALFONSÍN, en *Diario de Sesiones de la Convención Nacional Constituyente*, pág. 972.

imponer la dirigencia de ese partido político lo que oportunamente se conoció como “Proyecto Nino” de reforma constitucional <sup>10</sup>.

Fue por tal razón que ambas partes del “Pacto de Olivos” debían contar con un núcleo cerrado que contuviera la amalgama de ambas propuestas, que podría ser ampliamente discutido, pero que en el momento de su votación exigía una aprobación o un rechazo en bloque.

Aún así, tal bloque cerrado de propuestas se acompañó de otro grupo de cuestiones (temas habilitados para debate individual), que podrían ser tratadas y votadas separadamente, pues si bien participaban del sistema de reforma, su tratamiento individual no significaría “ruptura” de la regla de “unidad” que aquel implica.

En ello se centró la “coherencia” del modo en que el sistema de nuestra reforma constitucional de 1994 fue articulado, el que implicó una necesidad de afianzar el modelo político institucional entonces promovido por el justicialismo (que intentó canalizar su objetivo a partir de impulsar la reelección inmediata del entonces Presidente Menem), y al que se adosó un intento de generar mayores controles (en general, por desconcentración, en la modalidad de los sistemas parlamentarios).

Aclaradas las “razones oficiales” del modelo definido por los reformadores de 1994, creemos necesario resaltar que también nosotros, en su momento, enfatizamos frente a su alegación, que ninguna teoría posee aptitud para garantizar eficacia en su resultado, con lo que señalábamos que el “sistema” que implicó éste proceso reformador podía ser bueno o malo, pero que este juicio tendría que emitirse en el futuro a la vista de sus efectos, y de la aceptación de ellos por la sociedad.

También advertíamos en los albores de la reforma constitucional bajo análisis, que la modalidad de su generación, a partir de la cual muchos de sus importantes institutos de control no poseían un diseño finalizado –evidenciando con ello una pobre técnica constitucional–, ofrecía aristas que dificultaban sobremanera un análisis objetivo y veraz acerca de su impacto, y modo de adecuada retroalimentación <sup>11</sup>.

Señalábamos también que el modelo institucionalizado por los constituyentes en 1994 podría ser más fuerte, más débil, o aún fracasar, y pese a destacar que el intento que había motivado su generación había valido la pena, pues había surgido de la democracia y el consenso, indicábamos también que el camino a recorrer no era fácil, ya que a partir de allí, los operadores del poder debían asumir los compromisos que habían

---

<sup>10</sup> Instrumentado en los dos dictámenes preliminares del Consejo para la Consolidación de la Democracia, ambos editados por EUDEBA, el primero en noviembre de 1986, el segundo en 1987. Debemos rescatar aquí, a modo de imperativo ético y además como homenaje al maestro Carlos Santiago Nino, fallecido antes de operarse la reforma, que en un trabajo póstumo (versión textual de la conferencia por él pronunciada en agosto de 1993, tres días antes de morir, y recogida por *La Ciudad Futura*, Suplemento 12, págs. 21 y ss.) de su autoría, descalificó a la que denominó “Reforma Menemista”, sindicándola como signo de degradación de la democracia. Allí Nino restaba todo tipo de efecto controlador a la “desconcentración” que proponía el dictamen ya referenciado, si a ello se sumaba la vocación de reelección inmediata evidenciada por el entonces Presidente Menem.

<sup>11</sup> Así lo expusimos en nuestro “La reforma...”, cit., pág. 39. Ello sin que controvertiésemos en tal momento al proceso reformador, como tal, que auspiciamos como modalidad posible de cambio en democracia.

contraído con la sociedad. Caso contrario –referíamos– el apocalipsis de la “Constitución evanescente”, se derrumbaría sobre las buenas intenciones.

Hoy, diez años después, aspiramos a que nuestro desánimo constructivo, implique nuevos ribetes que permitan la recuperación de algunas ilusiones perdidas.

### **III. EVALUACIÓN DEL MODELO, DIEZ AÑOS DESPUÉS ¿LEGITIMACIÓN DE LA REFORMA, POR SUS EFECTOS...?**

Hoy, a diez años de producida la reforma, y aún desde el reconocimiento de la importancia institucional de algunas aristas del cambio promovido en nuestro sistema por esa instancia constituyente, cabe reafirmar lo dicho al conmemorar el primer quinquenio de su acaecimiento <sup>12</sup>, toda vez que hoy también – y con más razón aún –, concedo al querido amigo Miguel Ekmekdjian, que tenía razón cuando presagiaba pocos años antes de su muerte, y desde una mirada altamente crítica al proceso reformador y sus operadores, que la enmienda constitucional generada en 1994, debilitó sensiblemente el poder del Congreso en la República, fortaleciendo en un modo nunca antes conocido, el del Presidente de la Nación.

El sistema de la reforma de 1994 nos deja hoy, sin duda alguna un gran campo de nuevos derechos y garantías, pero también un débil sistema de controles institucionales que garanticen su adecuado funcionamiento.

Es claro que con la reforma de 1994 se fortaleció al Leviatán y –como si ello fuese poco–, se “desconcentró” también a sus controladores, lo que resulta ser de extrema gravedad institucional, aún cuando no deba ser olvidado que también se abrió la puerta institucional al sistema supranacional de tutela de los derechos humanos <sup>13</sup>.

El comienzo del presente siglo nos lega entonces a los argentinos una república debilitada para asumir un compromiso de tutela a los espacios de libertad ciudadana.

En consecuencia, es del caso enfatizar aquí que nos hallamos hoy ante un modelo presidencial real, efectivo y altamente reforzado por un sistema de partidos políticos que sostiene, desde el Congreso de la Nación, la posición del Presidente.

Seguimos hoy (y lo hacemos como sociedad) rindiendo culto institucional a la “necesidad y urgencia”. Creemos por ello que la ciudadanía tiene una firme convicción de que para resolver asuntos urgentes que hacen a la salud de la República, o que requieren de un estudio técnico profundo, las asambleas legislativas no sirven. Y hoy, todo parece pasar por ese catastrófico y post-moderno estado de urgencia...

En éste contexto, resalta Daniel Sabsay la permanente invasión de la esfera legislativa por parte del Ejecutivo, la que no recibe el necesario embate reparador del propio órgano afectado, recordando acto seguido sobre el particular, el hecho de que “...a diez años de la reforma constitucional el Congreso no ha procedido aún a crear la

---

<sup>12</sup> Así lo hemos expuesto en la obra colectiva coordinada por Miguel Angel EKMEKDIÁN: *Reforma Constitucional de 1994*, Depalma, Buenos Aires, 1999, en el capítulo titulado “Claroscuros en los roles del Congreso de la Nación Argentina luego de operada la reforma constitucional de 1994”.

<sup>13</sup> Hemos profundizado tal concepto en nuestro trabajo “Sistema Jurídico y Derechos Humanos”, en *ED* del 17.10.2000, págs. 1 y ss.

Comisión Bicameral Permanente, prevista en el Art. 99 inciso 3º, para el control del ejercicio de las potestades legislativas excepcionales del Ejecutivo”<sup>14</sup>.

Pero pasados diez años de la reforma, debemos conceder a la sociedad argentina, que ha sabido utilizar las herramientas de la nueva institucionalidad, para intentar reconstruir su democracia deteriorada, plena de hegemonías descontroladas y controles desnaturalizados.

Y podemos afirmar también –y sin ser tachados de esquizofrénicos– que de este modo, el sistema de derechos humanos intenta acercar el constitucionalismo formal al constitucionalismo material. Ya predicamos entonces que la Constitución formal es el derecho de la constitución, que es norma jurídica revistiendo fuerza y vigor normativos, lo que significa que sus preceptos deben cumplirse <sup>15</sup>.

No olvidemos aquí que, como lo señala en forma permanente nuestro querido maestro Germán Bidart Campos, nuestro actual posicionamiento constitucional derivado de aquello normado en el Art. 75 inciso 22 del texto supremo, ratifica normativamente la circunstancia de haber alcanzado la persona humana, la calidad y rango de sujeto de derecho internacional, ya que el Estado que se hace parte en un sistema internacional de derechos humanos (y más aún, el que jerarquiza éste sistema hasta alcanzar el nivel de su texto constitucional), conserva su jurisdicción doméstica, en la que aloja el sistema de derechos, pero no de modo exclusivo o reservado, sino en modo concurrente con la internacional que también asume respetar y hacer respetar <sup>16</sup>.

Así, entonces, las luces y las sombras de nuestra reforma constitucional, a diez años de producida, que dejan traslucir los mejores, y aún los peores presagios, aunque alumbrados desde un espacio de intento de construcción democrática. Y ello permite abrigar serias esperanzas, vinculadas con la construcción de una sociedad mejor...

#### **IV. EL SISTEMA CONSTITUCIONAL HABRÁ DE SER RESCATADO POR LA CIUDADANÍA MERCED A AQUELLA INCLAUDICABLE VOCACIÓN DE MEJORAR, PESE A TODO**

---

<sup>14</sup> Daniel SABSAY, en AAVV: *Derecho Constitucional*, EUDEBA, Buenos Aires, 2004, pág. 548. A ello adunó, acentuando su posición crítica a la reforma, que la última Convención Constituyente desperdió la oportunidad de modificar seriamente el sistema presidencialista, aunque agrega que ello no obsta a que el Congreso lleve a cabo esa tarea (cit. pág. 595). No menos crítico ha sido el reconocido constitucionalista respecto de la figura del Jefe de Gabinete de Ministros, incorporada por la reforma, al sostener que ella no constituye de ningún modo un contrapeso efectivo a las prerrogativas presidenciales (pág. 614).

<sup>15</sup> Aunque ello implique también que los jueces y restantes poderes públicos tienen por función conferirle aplicación directa e inmediata en el marco y desde el límite de sus competencias

<sup>16</sup> De allí hace derivar BIDART CAMPOS (*El Derecho Constitucional Humanitario*, EDIAR, Buenos Aires, 1996, pág. 27) que “carece de coherencia con todo el Derecho internacional, todo Derecho interno que no hace suyo el principio de primacía del primero sobre el segundo, porque éste principio consta claramente en la Convención de Viena sobre Derecho de los Tratados”.

La década pasada no solo enfrentó a la sociedad argentina con el cambio de milenio, sino también con la crisis de sus instituciones. Ello en el marco de una descomposición social sin precedentes.

En ése tránsito, su nuevo diseño constitucional también cumple ahora diez años de vida.

Quizá sea procedente culminar nuestro análisis, destacando las certeras premoniciones de tres grandes maestros del derecho y de la vida, hoy ausentes en presencia, pero presentes en nuestro recuerdo y ponderación.

Jorge Luis Borges, que falleció en Ginebra en 1984, y que calificó a la democracia argentina de esos tiempos, como “un milagro”.

Carlos Santiago Nino, fallecido en los albores de la reforma constitucional de 1994, enfatizando que la reforma constitucional *menemista* era un claro símbolo de la degradación de nuestra democracia.

Y mi querido maestro Germán Bidart Campos, que la última vez que vi con vida se confundía en un interminable abrazo con Raúl Ricardo Alfonsín, luego de brindar ambos a su auditorio un esperanzado mensaje que apuntaba hacia la construcción ética de una sociedad mejor <sup>17</sup>.

En realidad, los tres tuvieron razón, ya que nuestra débil democracia fue “milagrosamente” recuperada en 1994. Es también cierto que la reforma constitucional de 1994, nació a partir de un débil y trabajoso consenso, sin lograr el objetivo del fortalecimiento del sistema democrático. Finalmente, no puedo dejar de lado, y mucho menos en éstos momentos de dolor, el recuerdo de Bidart Campos, y su fe inquebrantable en la necesidad de la construcción de una sociedad mejor, y más solidaria.

Desde ése punto de vista, no dudaremos en seguir el balance que en el final de su tiempo existencial sostenía “tozuda” pero esperanzadamente Bidart Campos, al afirmar que lo que caracteriza al régimen democrático no es la inscripción de la libertad, sino su vigencia.

Por ello, creemos que ése camino –el de consolidar la vigencia real de las instituciones de la democracia– es el que indudablemente nos convoca para afianzar el sistema constitucional argentino, reformado hoy hace diez años.

Por la felicidad de nuestros hijos... Por la memoria de Germán...

---

<sup>17</sup> Ello fue a partir de una evaluación en perspectiva de los alcances de la reforma constitucional de 1994 llevada a cabo en la UBA, conmemorando los 10 años de su sanción. Nunca más volví a verlo con vida. Hoy el querido maestro ha entrado ya en la eternidad, luego de haberse sentido cabalmente amado, respetado y admirado por todos, en el último tramo de su existencia