



CEHCA

Centro de Estudios de
Historia Constitucional Argentina
"Dr. Sergio Díaz de Brito"

ANU ARI O

2024

DICIEMBRE 2024 - N°:09 - ISSN2953-5182

**Laborde
Editor**



CEHCA

Centro de Estudios de
Historia Constitucional Argentina
"Dr. Sergio Díaz de Brito"

ANU ARI O

2024

**Laborde
Editor**

ANUARIO 2024 | N° 9

Rosario, Provincia de Santa Fe.

Centro de Estudios de Historia Constitucional Argentina

“Dr. Sergio Díaz de Brito”

(C.E.H.C.A.)

ISSN 2953-5182

1° edición: mayo de 2025

© LABORDE EDITOR –2000 ROSARIO

3 DE FEBRERO 1065 – TEL: (0341) 4498802

ROSARIO (C.P. 2000) – ARGENTINA

Email: labordeeditor@yahoo.com.ar

 www.labordeeditor.com.ar

 LaborDe Libros Editorial

 laborde.libreriayeditorial

Diseño de tapa: Gabriela Sarena, Brenda Nair Giardina,
Martina Cassinerio y Cristian Maiola.

Queda hecho el depósito legal que establece la ley 11.723.

Marca y características gráficas registradas en la Oficina de Patentes
y Marcas de la Nación

IMPRESO EN ARGENTINA.

Autoridades.....	5
Introducción y agradecimientos.....	9
Reflexiones sobre la reforma constitucional de 1994 <i>Ricardo Andrés Fernández</i>	13
Hagamos un balance crítico, que incluya las sombras de la reforma <i>Pablo Yurman</i>	25
El consejo para la consolidación de la democracia y la reforma constitucional de 1994 <i>Marcelo Marchionatti</i>	37
Guillermo Estévez Boero y su legado en la reforma constitucional de 1994. Reflexiones a 30 años <i>Leandro Batalla</i>	55
¿Por qué reformar la Constitución Nacional? Objetivos y miras de la reforma de 1994 <i>Federico Baravalle</i>	67
La gratitud universitaria, a 75 años de su consagración <i>Darío A. Vittore</i>	85
Tratado de paz y amistad entre Argentina y Chile de 1984 <i>Claudio Díaz</i>	93
Urquiza y la ciudad de Rosario <i>Carlos Vila</i>	109
Libre navegación de los ríos: discusión histórica sobre soberanía y legislación que afectó a Rosario durante el siglo XX <i>Humberto R. Fossati</i>	125

AUTORIDADES

Dr. BOTTA, Hernán Javier

Decano

Dra. BARBERIS, María Emilia

Vicedecana

Dra. ZABALZA, Margarita E.

Secretaria Académica

Dr. PONCE DE LEÓN, Joel

Secretario de Asuntos Estudiantiles

Dr. SOTO, Alfredo

Director Escuela de Graduados

Dr. GERBAUDO, Germán

Secretario Académico de Posgrado

Dra. NAVARRO, Paula

Secretaria de Ciencia y Técnica

Dr. FOZATI, Guido

Secretario de Extensión Universitaria

Sra. GAITÁN, Amada

Secretaria Administrativa

Dr. SILVANO, Eduardo

Secretario General

Dr. RÉBORI, Javier

Secretario Financiero

Dr. PLÁ, Juan Manuel

Secretario de Relaciones Internacionales

Dra. MANCINI, Marcela

Secretaria de Derechos Humanos, Políticas de Género y
Diversidad

Dr. CORONATO, Lisandro

Secretario Técnico

DR. FANTONI, Emilio

Secretario de Relaciones Institucionales

Dr. SOSO, Sebastián

Secretario de Comunicación y Tecnologías Educativas

CONSEJO DIRECTIVO

CLAUSTRO DOCENTE

Titulares:	Suplentes:
SOTO, Alfredo Mario	MEROI, Andrea Angélica
ANTIK, Analía Sonia	PEREZ, Romina Julieta
LURATI, Carina	IGLESIAS, Mariana Beatriz
HERNANDEZ, Carlos Alfredo	NEBEL, Karin
BENTOLILA, Juan José	MARTINEZ, Juan Pablo
MACK, Adriana Haydeé	STRAZIUSO, Andrea Alejandra
FRUSTAGLI, Sandra Analía	BATALLA, Leandro
ZABALZA, Margarita	MENDY, Diego
FRANCESCHETTI, Gustavo	DE BUENO, Matías Norberto
HADAD, Lisandro Andrés	

CONSEJERO SUPERIOR

Titular:	Suplente:
ERBETTA, Daniel Aníbal	ALOU, Stella Maris

CLAUSTRO GRADUADOS

Titular:	Suplentes:
MOLINA, Alejo	ARCAMONE, Sabrina
	SALEY, María Victoria
	IZAGUIRRE, Pilar

CLAUSTRO ESTUDIANTEL

Titulares:	Suplentes:
ROMAGNOLI, Sofía	BERTONE, Lucía
GONZALEZ, Manuel	LUENGO, Diego
PANNAOCCHIA, Luana	FERRARI, Giuliana
ZIGNAGO, Santiago	DOTTI, Luca
SUTTER SCHNEIDER, Lucía	IBARRA, Berenice
TONELLO, Santiago	GOYTIA BERTERO, Sebastián
MALDONADO, Camila Agustina	FELLO, Stefani Marion
RODRIGUEZ, Sofía	PAUL, Jacqueline Ivone

CLAUSTRO NO DOCENTE

Titular:	CRESPI, María Gabriela
JUÁREZ, María Florencia	LARRAMENDI, Priscila Mariana
	PEREZ, Rodrigo Damián

**AUTORIDADES DEL CENTRO DE ESTUDIOS DE HISTORIA
CONSTITUCIONAL ARGENTINA “DR. SERGIO DÍAZ DE BRITO”**

Dr. MARCHIONATTI, Marcelo

Director

Dr. VICTORE, Darío

Vice Director

Dr. RIPANI, Jorge

Secretario

Introducción y agradecimientos

En este nuevo número del Anuario del Centro de Estudios de Historia Constitucional Argentina “Dr. Sergio Díaz de Brito”, son diferentes los temas abordados. Así, varios autores han volcado sus trabajos con motivo de cumplirse 30 años de la Reforma de nuestra Constitución Nacional, y otros han abordado temas mediante los cuales enfocan diversas cuestiones relacionadas con nuestra historia. Es por ello que se ha dividido el Anuario en dos secciones: Sobre la Reforma Constitucional de 1994 y Sección Libre.

Es en ese sentido que se hace necesario agradecer a todos aquellos que han desarrollado sus escritos para esta publicación.

Como en otras oportunidades es importante destacar que no todos quienes han escrito pertenecen a nuestra casa de estudios, sin embargo, sus trabajos son bienvenidos a los fines de enriquecer la presente publicación.

Entonces vaya nuestro agradecimiento por contribuir con este Anuario a quienes han participado del mismo y para todos aquellos que han contribuido al desarrollo de actividades del Centro de Estudios mediante el dictado de conferencias, participaciones en paneles, etc.

Asimismo, es importante realizar un especial agradecimiento al Dr. Hernán Botta, Decano de nuestra Facultad, por su inapreciable colaboración para que hoy este Anuario esté al alcance de quien quiera leerlo, y a la Dra. Paula Navarro, Secretaria de Ciencia y Técnica de la Facultad por su permanente apoyo.

Finalmente, una aclaración necesaria es que lo expresado por los autores de los artículos, no necesariamente refleja el pensamiento del CEHCA.

SOBRE LA REFORMA CONSTITUCIONAL DE 1994

REFLEXIONES SOBRE LA REFORMA CONSTITUCIONAL DE 1994

Ricardo Andrés Fernández¹

INTRODUCCIÓN

Tan importante creación jurídica como es la Constitución Nacional y con el respeto que merece, no debemos verla como algo pétreo e inmutable. Su interpretación va cambiando con el transcurso del tiempo y las circunstancias, por lo que su texto requiere cada tanto de alguna actualización.

Así, luego de su sanción en 1853, con posterioridad al Pacto de San José de Flores debió modificarse en 1860, ampliando el federalismo, en un gesto amistoso de la Confederación, que prefirió sacrificar la cláusula constitucional que no permitía su reforma por el término de diez años, a fin de que su reincorporación no fuera tan ominosa para la Provincia de Buenos Aires.

Y ante la situación económica creada por la guerra con Paraguay, en 1866 hubo de hacérsele otro retoque al quitar dicha fecha como tope para la percepción de impuestos nacionales a las exportaciones.

Llegado 1898, ante el aumento de la población debido fundamentalmente a la inmigración, tuvo que ampliarse la base de la representación para la designación de diputados, habida cuenta que los mismos representan a todos los habitantes, nacionales o extranjeros. Y dada la mayor complejidad de la administración del Estado, también se elevó el número de ministros que refrendarían y legalizarían los actos del presidente.

Transcurrido casi un siglo desde la sanción de la Constitución originaria, se comenzó a considerar necesaria su reforma, a fin de

¹ Abogado.

incorporar los principios del constitucionalismo social, ya presentes en casi todas las constituciones de la época y disminuir su individualismo, con criterios de justicia social.

En 1948 el Congreso dictó la Ley 13.233 por la que declaraba necesaria la revisión y reforma de la Constitución a los efectos de suprimir, modificar, agregar o corregir sus disposiciones, para la mejor defensa de los derechos del pueblo y del bienestar de la Nación, con lo que implícitamente autorizaba a crear un texto nuevo.

Salvadas las diferencias respecto de la posibilidad de declarar la necesidad de la reforma por ley (que luego veremos que es la tradición constitucional argentina), la referida al quorum de los miembros presentes o de la totalidad del Congreso y que al no indicar qué artículos se reformarían, se entendió que podía ser en todo o en parte, la Convención Constituyente se reunió en 1949 introduciendo muchos de los postulados del gobierno, dándole un carácter más estatista, poniendo el acento en los derechos de la familia, la ancianidad, en la función social de la propiedad y entre otras cosas, modificaba la estructura del poder ejecutivo al disponer la elección directa con posibilidad de reelección inmediata, la del poder legislativo, unificando los mandatos de diputados y senadores, también con elección directa y del poder judicial, otorgándose la facultad de casación a la Corte Suprema de Justicia.

Esta reforma fue suprimida en su totalidad por el gobierno de facto surgido en 1955 y tal anomalía fue tratada de corregir convocando a una Convención Constituyente, aunque nació con un vicio intrínseco dado que la necesidad de la reforma debe ser declarada por el Congreso.

En 1957 se reunió la Convención Constituyente utilizándose el sistema proporcional D'Hont, con la proscripción del peronismo y en la sesión inaugural se retiraron los convencionales de la UCRI, dejándola con quorum estricto, situación que se agravó cuando al mes siguiente, también lo hizo el sector sabatinista de la UCRP.

En definitiva, sólo se llegó a declarar que se excluía la reforma de 1949, quedando vigente la Constitución de 1853, con las reformas

de 1860, 1866 y 1898 y se agregó el art. 14 bis y la posibilidad de que el Congreso dictara el Código del Trabajo y la Seguridad Social.

La inestabilidad política continuó, produciéndose los golpes de estado de 1962 y 1966 y dentro de este último, el gobierno de facto que detentaba la suma del poder público y se arrogaba el poder constituyente, supone crear mejores condiciones de gobernabilidad reformando la Constitución. A tal efecto y sin ninguna participación popular, designa a una comisión de juristas de distintas ideologías políticas, sancionándose en 1972 el llamado “Estatuto Fundamental”.

Se modifica la parte orgánica de la Constitución Nacional, agilizando el funcionamiento del Congreso, introduce un tercer senador por provincia, reduce el mandato presidencial a cuatro años, con posibilidad de reelección inmediata y balotaje y unifica en cuatro años la duración de todos los cargos por elección directa.

Con esta Enmienda se eligieron a los presidentes Cámpora y Perón, quedando sin efecto con el golpe de Estado de 1976.

En 1983 el gobierno militar, desprestigiado por la guerra de Malvinas, la desaparición forzada de personas y la represión, decide entregar el poder y llama a elecciones, sin proscripciones.

HACIA LA REFORMA CONSTITUCIONAL DE 1994

Reanudada la vida democrática y puesta nuevamente en vigencia la Constitución de 1853 y sus reformas, el presidente Raúl Alfonsín propiciaba una reestructuración del poder, sosteniendo que *“la democracia recuperada no debía ser restaurada, sino construida” y que la fundación de otro sistema político “sería estable en la medida en que se tradujera en la adopción de rutinas democráticas asumidas y practicadas por el conjunto de la ciudadanía”*.²

2 ALFONSIN, Raúl R.: *Memoria Política* (Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, 2004, pág. 160).

En ese orden de ideas, a fines de 1985 fue creado el “Consejo para la Consolidación de la Democracia” que tenía por finalidad asesorar al poder ejecutivo en la elaboración de proyectos de transformación del país.

Integrado por juristas, científicos y políticos de diversos partidos, el Consejo sustentó la idea de que una reforma constitucional era un gran hecho político y no solamente un remedio jurídico sabiamente logrado. No se trataba de inventar el país o contradecirlo, sino de interpretarlo y de alcanzar el mayor consenso posible. La reforma se debatiría públicamente en un contexto de plena vigencia del estado de derecho, con todo lo que ello implicaba para el diálogo y en un clima de total libertad.

Para concretar esos objetivos le otorgaba especial importancia a la posibilidad de combinar aspectos de nuestro tradicional régimen presidencialista con elementos de los sistemas parlamentarios, contemplando la alternativa de liberar a la presidencia de la Nación de sus connotaciones cesaristas y de su gran carga de atribuciones. Ello permitiría distinguir la tarea de fijar las grandes políticas nacionales de la del manejo cotidiano de la administración y haría posible que el Congreso tuviera una intervención más directa y eficaz en la gestión y control de los asuntos de Estado y que los ministros tuvieran una relación más estrecha con el Parlamento.

Luego de efectuar diversas consultas con historiadores, constitucionalistas y políticos nacionales y extranjeros, en octubre de 1986 el Consejo presentó su dictamen recomendando al poder ejecutivo que pusiera en marcha los mecanismos legales para la reforma de la Constitución, puntualizando los temas de la misma y sugiriendo en cada caso la modificación a introducir.

Para armonizar el esquema de poder, el Consejo contemplaba la elección directa del presidente por un mandato de cuatro años, suprimía la institución del vicepresidente, incluía un primer ministro designado por aquél pero responsable ante el Parlamento con posibilidad de convocar a elecciones anticipadas en caso de recibir una moción de censura y un senado con funciones de consejo obligatorio al presidente de la Nación e intervención inicial en

aquellas materias vinculadas a la preservación de las autonomías provinciales.³

La Unión Cívica Radical y el Justicialismo convinieron en el sistema propuesto, pero el triunfo de Menem en las elecciones internas del Partido Justicialista enfrió el entusiasmo, sobre todo por la inclusión del primer ministro, del que no era partidario, contrariando la opinión de Antonio Cafiero que la había aceptado.

Poco a poco la acción de gobierno fue paralizándose y finalizó con la renuncia anticipada del presidente y del vicepresidente el día 30 de junio de 1989.

No se aplicó la ley de acefalía, (aunque hubiera correspondido pero se argumentó que era innecesario porque ya había sido elegido el presidente siguiente), por lo que el 8 de julio de 1989 se procedió a entregarle el mando al Dr. Carlos Saúl Menem.

LOS PACTOS DE OLIVOS Y DE LA ROSADA

El deterioro de la gestión del radicalismo hizo caer en el olvido la intención de reformar la Constitución Nacional y con la entrega anticipada del poder en julio de 1989, directamente se archivó.

Pero Menem al acercarse al final de su mandato, impulsado sobre todo por la estabilidad económica, reflató la idea reformista, pero sin atenuación del sistema presidencialista.

El Senado el 21 de octubre de 1993 aprobó un proyecto de ley sobre la necesidad de la reforma de la Constitución, aunque era previsible que no lograría la mayoría de dos tercios en la Cámara de Diputados, que se contaría sobre los presentes, ratificando la postura de 1949.

El poder ejecutivo intentó superar la cuestión convocando por Decreto N° 2181 del 22 de octubre de 1993 (complementado por el Decreto N° 2258 del 27 del mismo mes) a una consulta popular voluntaria y no vinculante, a fin de que la ciudadanía expresara su opi-

3 Puede verse: *Consejo para la Consolidación de la Democracia: Dictamen preliminar sobre la Reforma Constitucional*, (Buenos Aires: EUDEBA, 1986, págs. 132 y 134).

nión respecto de la necesidad y oportunidad de reformar la Constitución Nacional, fijando como fecha para los comicios el día 21 de noviembre de ese año.

Se tomó como antecedente la consulta que había efectuado el gobierno de Alfonsín en el caso de la aceptación del Tratado de Paz y Amistad por el Beagle, que debía ser no vinculante porque en ese entonces la Constitución no preveía el plebiscito como forma de expresión popular.

Realmente se ponía en un aprieto al Congreso, porque si el resultado de la consulta popular era por la afirmativa, como se descontaba: ¿cómo podrían los legisladores votar en contra de dicha propuesta?

Sin embargo la consulta no resultó necesaria, porque luego de diversas tratativas y pese a su inicial oposición, Alfonsín en su calidad de presidente del comité nacional de la U.C.R, el 14 de noviembre de 1993 suscribió con el primer mandatario y también presidente del Partido Justicialista, un acuerdo conocido como Pacto de Olivos por el que se convino impulsar un proyecto de reforma constitucional, que destrabó la cuestión en el Congreso y que un mes después se complementó con el llamado Pacto de la Rosada (por haberse efectuado en la Casa de Gobierno) el 1º de diciembre de 1993.

En el Pacto de Olivos se dispuso consolidar el sistema democrático y perfeccionar el equilibrio entre los poderes del estado por medio de:

- a) La atenuación del sistema presidencialista con la incorporación de un jefe de Gabinete o Ministro Coordinador, con responsabilidad ante el Presidente y el Congreso.
- b) Reducción del mandato del presidente y del vicepresidente a cuatro años con reelección inmediata por un solo período, considerando al actual mandato presidencial como un primer período.
- c) Coincidentemente con el principio de libertad de cultos, se eliminaría el requisito confesional para ser Presidente y Vicepresidente de la Nación.

- d) La elección directa de tres senadores, dos por la mayoría y uno por la minoría y la reducción de los mandatos de quienes resulten electos.
- e) La elección directa por doble vuelta del Presidente y Vicepresidente.
- f) Elección directa del Jefe de Gobierno de la Capital Federal.
- g) La extensión de las sesiones ordinarias del Congreso.
- h) Reglamentación de la facultad presidencial de dictar Reglamentos de Necesidad y Urgencia.
- i) Reafirmación de que la intervención federal es competencia del Congreso Nacional.

También se convino afianzar la independencia del poder judicial y fortalecer los órganos de control, de modo tal que:

- a) Modifique sustancialmente la forma de designación de los jueces y garantice la prevalencia de la idoneidad, por encima de cualquier otro motivo de selección.
- b) Genere un procedimiento de remoción de los jueces ajeno a contingencias político-partidarias.
- c) Otorgue al órgano de control de la administración plena autonomía funcional en el ámbito del poder legislativo y periódica estabilidad a sus miembros, otorgando a la oposición su presidencia.

Además se proponía rediseñar el régimen federal para favorecer el progreso y el desarrollo económico de las provincias y regiones y la integración latinoamericana y continental.

Los equipos técnicos de ambos partidos políticos coincidieron luego en un documento más elaborado firmado en la Casa Rosada que contemplaba un “Núcleo de Coincidencias Básicas” en lo que respecta a las normas en las que había acuerdo total, otro de “Temas que deberán ser habilitados por el Congreso Nacional para su debate por la Convención Constituyente” y finalmente señalaba los

“Mecanismos jurídicos y políticos para garantizar la concreción de los acuerdos”.

La ley N° 24.309 promulgada el 29 de diciembre de 1993 declaró la necesidad de reformar la Constitución en dos tramos: el “Núcleo de Coincidencias Básicas” que la Convención Constituyente debía votar en bloque, conjuntamente y que por lo tanto aprobaría o rechazaría en su totalidad y el otro tramo que resultaba de debate abierto referido a temas como las relaciones entre la Nación y las provincias, los partidos políticos, el sistema electoral, la autonomía municipal, etc.

Cada uno de los otros temas de la convocatoria, participaría por separado de un debate abierto sin poder introducir modificaciones al capítulo único de la primera parte de la Constitución ni incluir nuevos temas para los que no fue convocada. Debía realizar sus sesiones en las ciudades de Santa Fe y Paraná y concluir su labor en noventa días.

REFORMA CONSTITUCIONAL DE 1994

La necesidad de la reforma fue declarada por ley siguiendo la tradición constitucional argentina, con lo que quedó totalmente superada la estéril discusión de 1949. Al efecto recordamos que en 1860 se dictó la ley N° 234 del Congreso de Paraná, en 1866 la ley N° 171 y en 1898 la ley N° 3507 ya del Congreso sesionando en Buenos Aires. Sobre todas las cosas, más allá de las críticas que puedan hacerse a su texto, contó con el consenso de la mayoría de los ciudadanos, no hubo exclusiones como en 1957 y 1972.

La Convención Constituyente comenzó a sesionar en Santa Fe el 25 de mayo de 1994 (y algunas veces en Paraná). Ningún partido político obtuvo la mayoría absoluta ni quorum propio para sesionar.

No analizaremos las reformas introducidas para no extendernos demasiado, sino que haremos una breve referencia para ver su trascendencia:

- a) Se amplió su articulado, pasando de ciento diez a ciento veintinueve, con diecisiete normas complementarias. A la primera parte se le agregó un Capítulo Segundo, titulado “Nuevos derechos

y garantías”. En la segunda parte de la sección correspondiente al poder legislativo, se le sumaron dos capítulos más, dedicados a la “Auditoría General de la Nación” y al “Defensor del Pueblo” y se agregó otra sección concerniente al “Ministerio Público”.

- b) Se transforma el régimen federal al permitir a las provincias formar regiones para su desarrollo económico y social y celebrar convenios internacionales.
- c) Otorga autonomía al gobierno de la ciudad de Buenos Aires, con facultades legislativas, incluso de dictar una carta orgánica y permite la elección del jefe de gobierno, que ya no se llamara mas ‘intendente’.
- d) Se da rango constitucional a algunos instrumentos sobre derechos humanos.
- e) El juicio político por parte de Senado queda solo para los miembros de la Corte Suprema, debiendo someterse a ‘jury’ de enjuiciamiento a los magistrados inferiores.
- f) Se reducen los mandatos del presidente y vicepresidente a cuatro años, permite una reelección inmediata y un tercer período dejando pasar otro intermedio. Se prevé la posibilidad de ‘balotaje’ si no se supera el cuarenta y cinco por ciento de los votos.
- g) También se aumenta el número de senadores a tres por provincia y tres por la Capital Federal, representando dos a la mayoría y el restante a la primera minoría. En todos los casos la elección es directa y se reduce el mandato a seis años,
- h) Aumenta el período ordinario de sesiones del Congreso, desde el primero de marzo al treinta de noviembre.
- i) Se agiliza el trámite para la formación y sanción de las leyes.
- j) Se crea el Consejo de la Magistratura, el Ministerio Público, el Jefe de Gabinete de Ministros, la Auditoría General de la Nación, el Defensor del Pueblo.

- k) Suprime el patronato y el requisito de pertenecer a la comunión católica apostólica romana para el presidente y vicepresidente.
- l) Incorpora la acción de amparo, el ‘habeas corpus’ y el ‘habeas data’ y contempla el reconocimiento de la preexistencia étnica y cultural de los pueblos indígenas.

La Convención tuvo una composición heterogénea, desde importantes juristas y políticos hasta un obispo; un cantante y su esposa, actriz; un empresario de pompas fúnebres; un ex corredor de automovilismo de Fórmula I; un periodista conocido por sus filosos comentarios; un exmilitar ‘carapintada’; etc.

Finalizó sus tareas aprobando la reforma constitucional el 22 de agosto de 1994 que fue jurada el 24 de ese mes en el Palacio San José de Concepción del Uruguay (Entre Ríos).

Incorpora el Capítulo de Nuevos Derechos y Garantías, consta de ciento veintinueve artículos y diecisiete disposiciones transitorias y algunas normas quedan a la espera de la regulación de leyes posteriores para concluir su operatividad.

Es la Constitución de todos, con sus aciertos y errores y un mérito para los líderes de los partidos mayoritarios, que supieron acercarse mutuamente y ceder algo en sus posiciones.

ALGUNAS REFLEXIONES SOBRE LA REFORMA CONSTITUCIONAL

Pasados treinta años de la Reforma, podemos observar que su cumplimiento no ha traído todos los beneficios que se creían obtener.

Así, la supresión del Colegio Electoral ha significado que las provincias con poca población, casi no cuentan al momento de la elección presidencial. Tampoco la creación del Jefe de Gabinete de ministros ha disminuido el poder presidencial. Desde el momento que el jefe del estado lo elige y puede removerlo, de poco vale la potestad del Congreso de separarlo de sus funciones. Tampoco pa-

rece de gran utilidad la incorporación de un tercer senador, por la primera minoría de las provincias.

Respecto de la reducción del mandato presidencial, es discutible el tema, dado que parece un lapso exiguo para desarrollar la gestión de gobierno y necesitaría de la reelección inmediata, aunque no se comprende demasiado la razón de que si fue reelegido, deba dejar pasar un período para otra reelección. En ese intervalo, cambian las circunstancias, el presidente es más viejo, y podrían haberse desarticulado las políticas anteriores, sobre todo si gobernó otro partido político.

Si parece un acierto la autonomía de la capital federal y la elección directa de su jefe de gobierno, así como el reconocimiento de los pueblos originarios, la supresión del requisito confesional para presidente y vice, el acortamiento del mandato de los senadores, la incorporación de mecanismos de democracia directa para algunos casos, la defensa de la Constitución y la democracia, aun cuando se interrumpiere su observancia por actos de fuerza.

Bibliografía:

-ALFONSIN, Raúl R.: *Pensamiento político* (Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, 2004). -DROMI, Roberto y MENEM, Eduardo: *La constitución reformada* (Buenos Aires: Ciudad Argentina, 1994).

-FERNANDEZ, Ricardo A.: *Manual de Historia del Derecho Argentino* (Paraná: Delta Editora, 2015).

-LEIVA, Alberto D. y ABASOLO, Ezequiel: *El constitucionalismo argentino en el siglo XX* (Buenos Aires: Dunken, 1997).

-QUIROGA LAVIE, Humberto: *La Reforma constitucional de 1994* (Buenos Aires: Ediar, 1995). -REFORMA CONSTITUCIONAL, *Dic-tamen Preliminar del Consejo para la Consolidación de la Democracia* (Buenos Aires: Eudeba 1986).

-SERRAFERO, Mario D.: *Reelección y Sucesión Presidencial* (Buenos Aires: Ed. De Belgrano, 1997).

HAGAMOS UN BALANCE CRÍTICO, QUE INCLUYA LAS SOMBRAS DE LA REFORMA

Pablo Yurman¹

Treinta años es un lapso de tiempo que invita, o impone, un necesario balance de lo que supuso para nuestro país la Reforma Constitucional de 1994. Quizás por prejuicio, intuyo que ante tan particular efemérides abundarán las loas y el acento de pondrá sobre las “luces” del texto aprobado por la Convención Constituyente. Por esa razón me animo a esbozar, apenas, una mirada crítica sobre algunas de las modificaciones que se hicieron sobre el texto constitucional, o la inclusión de institutos extraños a nuestro ámbito, con el único objetivo de que sean tomadas en cuenta a futuro. O que al menos se abra un espacio para un debate serio al respecto.

PASO PREVIO: ALGO DE HISTORIA CONSTITUCIONAL

El siglo XIX fue testigo de dos formas opuestas sobre cómo entender tanto el proceso constituyente como los fines de una constitución escrita. Unitarios y federales interpretaban dos maneras antagónicas sobre el modelo de país y de sociedad a adoptar por nuestra joven nación. Y el modelo constitucional no será la excepción respecto de tal enfrentamiento.

Tocó al unitarismo, encarnado por la figura de Bernardino Rivadavia, dar al país el texto de 1826, el cual se ganó rápidamente el rechazo de raíz por parte de las provincias. Pero el problema de fondo, que ha sido reducido por muchos a la cuestión del trato que el texto dispensaba a las provincias (realidades institucionales anteriores a la Nación), el rol de los gobernadores, o incluso la cuestión de la Capital, era mucho más profundo. El defecto de origen del unitarismo radicaba en la tendencia, casi obsesiva, por copiar textos

¹ Abogado.

extranjeros, con particular predilección por algunos europeos, sin mayor cuidado en ver si respondían a una muy concreta realidad social, política, económica, como era la de la Argentina de entonces.

Al respecto nos dice Vicente D. Sierra: *“Es evidente que la Constitución de 1826 no fue todo lo rudamente unitaria que la mayoría del Congreso habría querido [...] Lo malo de ella es que no era argentina. Sorprende en sus debates la concordancia de todos los diputados en citar la Constitución de los Estados Unidos, el pensamiento de Benjamín Constant [...] es decir, un olvido sistemático de todo antecedente hispano-criollo, de toda experiencia propia. Se creaba un régimen cuyas innovaciones quedaban en la superficie, incapaces de calar hondo en la entraña de la vida del país”*.²

Tras la derrota del unitarismo, encarnado por la figura del General José María Paz, las provincias fueron adhiriendo a las cláusulas del Pacto Federal firmado originariamente el 4 de enero de 1831 por los representantes de Buenos Aires, Santa Fe y Entre Ríos, dándose inicio a la experiencia de la Confederación Argentina.

Resulta interesante la opinión de Adolfo Saldías respecto del Pacto Federal. Al respecto afirma: *“Más que un tratado de unión y alianza para objetos inmediatos, este pacto era, como se ve, una verdadera constitución bosquejada a grandes rasgos. Si no llenaba las exigencias de legisladores retóricos y formalistas, como los que elaboraban antes y después del año 1831 las constituciones de Francia, las cuales se sucedían como hipérboles más o menos brillantes, tenía cuanto menos en su abono el ejemplo de Inglaterra, que es la nación más libre, con ser que se limitó a conservar las declaraciones de la magna carta, y a ampliarlas en razón de sus necesidades sucesivas”*.³

Coincidió con la caracterización hecha por Saldías del Pacto Federal como una “verdadera constitución bosquejada a grandes rasgos”, entendiendo, por lo demás, a dicho instrumento jurídico,

2 SIERRA, Vicente D.: *Historia de la Argentina, tomo VII De la anarquía y la época de Rivadavia a la Revolución de 1828* (Buenos Aires: Editorial Científica Argentina, junio de 1967, pág. 532).

3 SALDÍAS, Adolfo: *Historia de la Confederación Argentina. Rozas y su época*, tomo II Buenos Aires: Librería La Facultad, de Juan Roldán, 1911, pág. 70).

que habrá de vincular a las provincias argentinas por espacio de veinte años, como el más apropiado para vincular a los estados que conforman una Confederación, que no es un Estado Federal, por más que suene parecido. A los lectores interesados en profundizar sobre ésta cuestión en particular, como así también en relación con la naturaleza de la Comisión Representativa creada por el Pacto Federal remito a una obra de mi autoría.⁴

Para ir concluyendo ésta breve y necesaria aproximación desde la historia constitucional, conviene tener presente lo señalado por Fermín Chávez, quien al caracterizar las dos tendencias antagónicas, unitarismo y federalismo, nos dice: *“Aparentemente, detrás del federalismo emergente no había una doctrina clara, rotunda, como la que nutría al unitarismo naciente, perfectamente delineada. Es cierto: ello ocurre con todo movimiento historicista. En rigor, debemos distinguir en el federalismo dos fases: la puramente jurídico-institucional, que se define por su parentesco con el federalismo norteamericano; y otra, la cultural, en la que la teoría cede su preponderancia a los ingredientes metarracionales, o transracionales, como me gusta llamarlos: las creencias fundamentales del pueblo argentino, actuantes como la corriente de un río”*.⁵

De los dos partidos políticos que hegemonizaban la vida política a comienzos de la década de 1990, esto es, la Unión Cívica Radical liderada por el ex presidente Raúl Alfonsín, y el Partido Justicialista conducido por el entonces presidente Carlos Menem, por sus raíces históricas, era previsible que el radicalismo actuara, consciente o inconscientemente, como continuador del viejo unitarismo (haciendo la salvedad de la figura de Hipólito Yrigoyen que junto con Leandro Alem supieron darle otra impronta, al menos en sus orígenes) en materia de reformas constitucionales conforme la exposición precedente. En cambio, el justicialismo, que por su historia bien podría haber representado aquella línea histórica que el propio Juan D. Pe-

4 YURMAN, Pablo: *Nación y Confederación. Rosas y el Pacto Federal de 1831* (Buenos Aires: Editorial Imago Mundi, 2014).

5 CHAVEZ, Fermín: *La conciencia nacional. Historia de su Eclipse y Recuperación* (Buenos Aires: Pueblo Entero, 1996, pág. 43).

rón sintetizaba en la frase “San Martín – Rosas – Perón”, no supo, no quiso o no pudo ocupar ese sitio, y promovió la introducción de aspectos de la reforma que a treinta años son pasibles de las críticas que desarrollaremos a continuación.

MONOPOLIO REPRESENTATIVO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

Se trata del artículo 38 que en su parte sustancial establece que *“Los partidos políticos son instituciones fundamentales del sistema democrático [...] El Estado contribuye al sostenimiento económico de sus actividades y de la capacitación de sus dirigentes.”*

Si bien es cierto que la letra del texto parcialmente transcrito no dispone que las estructuras político partidarias tengan la exclusividad de la representación ciudadana, la caracterización con jerarquía constitucional que se hace bajo la alusión a “instituciones fundamentales del sistema democrático”, sumado a la financiación pública de sus actividades, coloca a los partidos en un sitio de cuasi exclusividad, lo que dispara algunos cuestionamientos que estuvieron presentes incluso en el debate que tuvo lugar en la Convención Reformadora.

Durante las sesiones en el seno de la Convención, la intervención de varios convencionales da cuenta del debate que suscitó el texto bajo análisis.

Más allá de las aclaraciones hechas por el convencional Maqueda en el sentido de que la letra del artículo no debería entenderse como el otorgamiento de un virtual monopolio en la representación política de los ciudadanos a las estructuras político-partidarias, otras voces anticiparon algunos reparos.

Algunas voces criticaron la referencia a “la competencia para la postulación de candidatos a cargos públicos electivos” en el sentido de que si ésta se entendía como exclusiva y excluyente, impedía por tanto la presentación de candidaturas independientes de estructuras partidarias, concediendo en los hechos un monopolio de la representatividad política.

Así, la convencional Kent por Catamarca expresó: “como integrante de la Comisión de Redacción aclaro que el tema de la competencia para la presentación de candidatos fue largamente discutido; incluso se pensó en la posibilidad de sustituir el término, pero no debemos olvidar que es la ley la que fija la exclusividad de los partidos políticos para la presentación de candidatos [...] Coincido con lo manifestado por la señora convencional preopinante en el sentido de que la palabra ‘exclusiva’ significa un término demasiado duro para incorporar en la Constitución y que es la ley la que debe determinar la exclusividad de los partidos políticos para presentar candidatos”.⁶

A su vez, el convencional Iturraspe por Santa Fe aclaró al respecto: “Señor Presidente: no hay duda de que el texto propuesto lleva a confusión [...] En primer lugar: ¿qué quiere decir ‘competencia’? Es la medida de la jurisdicción, y ésta siempre es exclusiva [...] No hay duda de que la palabra competencia lleva a confusión porque generalmente la competencia es exclusiva. Por ello para evitar esta confusión podríamos modificar el término ‘competencia’ por ‘capacidad’ o ‘facultad’ [...]”⁷

No obstante que la alusión de la convencional Kent en el sentido de que ese monopolio de la representatividad política ya estaba en la Ley de Partidos Políticos sea cierta, lo que precisamente algunos convencionales objetaban es que se la elevara a rango con jerarquía constitucional, impidiendo las candidaturas de ciudadanos independientes.

Lo cierto es que la realidad indica que no ya la promoción de una candidatura independiente por parte de un ciudadano para cualquier cargo electivo, sino también la formación en cumplimiento de todos y cada uno de los requisitos exigidos para formalizar ante la justicia electoral la creación de un nuevo partido político, son casi tareas imposibles, que en vez de fomentar la participación ciudadana, la desalientan. Quizás haya un hilo conductor entre este

6 Convencional Kent, Sesión 3ª, Reunión 15ª, 22/07/1994, en <https://www4.hcdn.gob.ar/dependencias/dip/Debate-constituyente.htm>, consulta online del 25/11/2024.

7 Convencional Iturraspe, Sesión 3ª, Reunión 16ª, 25/07/1994, en <https://www4.hcdn.gob.ar/dependencias/dip/Debate-constituyente.htm>, consulta online del 25/11/2024.

dato de la realidad y el descontento y la desconfianza cada vez más consolidados del común de los ciudadanos y la idea de representatividad política de estructuras que, pese a todas las excepciones honrosas que quieran citarse, son percibidas como algo totalmente ajeno a las necesidades de las personas “de a pie”. De esto a la aparición de “outsiders” de ese microcosmos político partidario, que incluso pueden dar un batacazo electoral, hay poco trecho.

INICIATIVA Y CONSULTA POPULAR: ¿UN RETORNO AL “TODO POR EL PUEBLO, PERO SIN EL PUEBLO”?

Evito transcribir a continuación el texto completo de los artículos 39 y 40 de la C.N., circunscribiéndome a lo medular de ambos. El primero dice que *“Los ciudadanos tienen el derecho de iniciativa para presentar proyectos de ley en la Cámara de Diputados. El Congreso deberá darles expreso tratamiento dentro del término de doce meses. [...]”* El segundo afirma: *“El Congreso, a iniciativa de la Cámara de Diputados, podrá someter a consulta popular un proyecto de ley [...]”*

Si apelamos a la memoria de los discursos de aquella época, era algo casi unánime, por parte de las voces más autorizadas de los distintos partidos que presentaron candidatos a la elección de convencionales, que la norma permitiría afianzar el sistema democrático nacional propiciando la participación activa del pueblo en las deliberaciones. El miembro informante, convencional Brusca por Capital Federal aseguró que, no obstante no modificarse ni sustituirse el artículo 22 de la C.N. en cuanto dispone que “el pueblo no delibera ni gobierno sino por medio de sus representantes”, decía que la reforma buscaba complementar dicha inveterada disposición. Agregaba que *“[...] los instrumentos que hoy ponemos a consideración de esta Convención Constituyente van a ser complementados, enriquecidos y modernizados sincerando una realidad política de los argentinos que, luego de ciento cuarenta años, estamos siendo mucho más participativos de la vida política que en el siglo pasado”*.⁸

⁸ Convencional Brusca, Sesión 3º, Reunión 17ª, 26/07/1994, en <https://www4.hcdn.gob.ar/dependencias/dip/Debate-constituyente.htm>, consulta online del 25/11/2024.

Lo cierto es que, treinta años después de oírse aquellas palabras en el recinto, e infinidad de frases similares en medios de difusión y discursos de campaña a lo largo de todo el país, los mecanismos de participación ciudadana previstos en ambos artículos, jamás fueron implementados. Es cierto que el artículo 39 dispone que *“No serán objeto de iniciativa popular los proyectos referidos a reforma constitucional, tratados internacionales, tributos, presupuesto y material penal”*, limitación que no aparece en el artículo 40 relativo a la posibilidad de que el Presidente de la Nación o el Congreso convoquen a consulta popular no vinculante.

Pero en rigor de verdad, jamás se convocó al Pueblo de la Nación en estas tres décadas para escuchar de modo más claro su opinión en temas puntuales.

Más allá de posibles buenas intenciones pretéritas, la realidad que presenciamos evoca mucho a la frase que identifica el más rancio despotismo ilustrado del siglo XVIII: “Todo por el pueblo, pero sin el pueblo”, aborrecimiento quizás solo entendible en quienes dicen ser “representantes” (en el sentido del artículo 22 C.N.) pero que en temas sensibles y que constituyen una divisoria de aguas en la sociedad temen que quede en evidencia su falta de representatividad, al menos, respecto de las mayorías populares.

ELECCIÓN DIRECTA DE PRESIDENTE Y VICE

Cuando la Argentina sancionó la Constitución de 1853, siguiendo en muchos aspectos la carta constitucional norteamericana, uno de los puntos que importamos -en lo que guarda relación con el sistema federal- fue el de la elección indirecta del presidente y vice, mediante colegios electorales formados por electores en cada provincia.

A partir de 1994, en cambio, el artículo 94 CN establece que: *“El Presidente y el vicepresidente de la Nación serán elegidos directamente por el Pueblo, en doble vuelta, según lo establece esta Constitución. A este fin el territorio nacional conformará un distrito único”*.

No es del caso enumerar ahora las ventajas que supone, y por las cuales se bregó durante buena parte del siglo XX por una reforma como la que aquí comentamos, el sistema de elección directa de las máximas autoridades del Poder Ejecutivo.

Pero, quizás sin meditar demasiado al respecto, se modificó un sistema que, curiosamente, aún pervive en la sociedad que lo concibió hace más de dos siglos, es decir, EEUU, sin advertir en 1994 que la elección directa, al acentuar el factor “voto popular”, repercute negativamente en otro aspecto trascendente del asunto: el respeto por el sistema federal de gobierno.

Desde hace treinta años, un solo distrito del conurbano bonaerense tiene, en razón de su población, mayor incidencia y peso electoral en una elección presidencial que tres o incluso cuatro provincias juntas. Hasta la reforma, la necesidad de contar con una determinada mayoría de electores en los colegios electorales, obligaba a los candidatos a tener que imponerse en varios distritos. Ahora eso es prácticamente innecesario. Y entiendo que debemos reflexionar si no se ha retrocedido en materia de federalismo real y concreto.

Es cierto que incluso en EEUU el sistema de colegios electorales no está exento de críticas. La más importante es la que señala que un candidato podría perder en la elección por voto popular y, no obstante, ser consagrado presidente por haber ganado mayor cantidad de electores estatales. Pese a ello, se ha dicho también que “[...]la profesora Judith A. Best sostiene con firmeza que el sistema del colegio electoral es un paradigma de la democracia en los Estados Unidos, desde que se basa en el voto popular que se suma por estados, insertando la presidencia dentro del federalismo [...] ‘La distribución de los votos populares es tan importante como su número’ -dice- para finalizar su tesis sosteniendo que en el sistema jurídico-político de los Estados Unidos, la legitimidad no depende solamente del número de votos populares, haciendo aquí referencia al caso del Senado, formado por igual cantidad de representantes de cada estado, sin considerar sus respectivas poblaciones, y agrega que los redactores del texto no quisieron poner un

*poder ilimitado en las manos de la mayoría aritmética [...]*⁹

Es, en todo caso, algo como para reflexionar.

EL JEFE DE GABINETE, UNA INSTITUCIÓN AJENA A NUESTRA TRADICIÓN QUE NUNCA ARRAIGÓ

El artículo 100 de la C.N. introdujo como novedad para un sistema fuertemente presidencialista como lo es el adoptado por nuestros constituyentes históricos de 1853, la figura del “Jefe de Gabinete de Ministros”, emparentada en cambio con sistemas parlamentaristas europeos.

Sostuvo al respecto el convencional Auyero por Buenos Aires: *“Pasaré ahora a los dos puntos que me toca informar del despacho de minoría condenado a muerte y de los vicios del despacho de minoría como verdugo. El primero se refiere al jefe de gabinete. La institución es válida porque intenta conceptualmente atenuar el sistema presidencialista. Sin embargo, la construcción que se ha hecho, producto del acuerdo y de la yuxtaposición, persiste en la centralidad del Poder Ejecutivo como único espacio con capacidad de bloquear o activar la decisión política. Es él quien designa y también quien remueve al jefe de gabinete, aunque además tiene esta facultad el Congreso. El señor convencional Zaffaroni, en una frase de fina ironía, suele llamarlo “ministro preferido”. Es cierto: la figura que ha quedado construida no es la de un jefe de gabinete y mucho menos la de un primer ministro; es un ministro preferido, tiene algunas prerrogativas pero no muchas.”*¹⁰

Pese a disentir con la opinión del convencional Auyero en lo que respecta a su valoración auspiciosa, en términos conceptuales, de la figura bajo análisis, lo cierto es que entiendo que daba

9 BARRANCOS Y VEDIA, Fernando, *La elección indirecta del Presidente de la Nación* en Cuaderno de Investigaciones N° 14, Instituto de Investigaciones Jurídicas y Sociales “Ambrosio L. Gioja”, 1989, Facultad de Derecho y Cs. Sociales, UBA. Ver en http://www.derecho.uba.ar/investigacion/Cuadernos_de_investigacion14.pdf consulta online de fecha 22/10/2024.

10 Convencional Auyero, Sesión 3ª, Reunión 18ª, 27/07/1994, en <https://www4.hcdn.gob.ar/dependencias/dip/Debate-constituyente.htm> consulta online del 25/10/2024.

en la tecla con su crítica, al apuntar básicamente a que lo que se plasmó constitucionalmente es un híbrido, que a nada bueno puede conducir. En efecto, al no ser un “primer ministro”, lo que hubiese implicado la correlativa modificación del sistema presidencialista hacia uno parlamentarista, se optó, en cumplimiento del Núcleo de Coincidencias Básicas celebrado por los representantes de las dos fuerzas políticas mayoritarias ya señaladas antes, por una figura intermedia pero que no resulta ser, como dice el refranero, “ni chicha ni limonada”. En síntesis, toda una estructura burocrática, con financiamiento público sostenido del bolsillo de todos los argentinos, que más allá de su periódica concurrencia al parlamento, nadie sabe muy bien para qué sirve en términos concretos.

CONCLUSIONES

Bernard Dumont señala contundentemente lo siguiente: *“Es especialmente aberrante aceptar la dogmatización de una democracia con contornos nunca claramente definidos, además, en profunda mutación ante nuestros ojos. La democracia moderna real, tal como la hace ver el análisis sociológico auténtico, presenta dos caracteres fundamentales: la negativa a someterse a cualquier ley superior, en nombre del principio de soberanía, y una constante confiscación oligárquica del poder que se supone que reside en el pueblo. Por consiguiente, es de gran importancia salir del círculo vicioso del lenguaje convencional y de una visión abstracta de las realidades. En este ámbito, las observaciones y los análisis abundan, de modo que sólo los apriorismos constituyen un obstáculo.”*¹¹

Acaso sea cierto que lo que Arturo Sampay denominaba ya en 1941 “crisis del estado de derecho liberal burgués”, y por tanto, el sistema filosófico-político nacido en el siglo XVIII, consolidado en el XIX, presente en la actualidad aspectos que lo tornen irreconocible hasta para sus propios padres intelectuales.

11 DUMONT, Bernard: *Hitos para salir de una crisis*, en <https://fundacionspeiro.org/revista-verbo/2013/515-516/documento-328>, consulta online del 27/11/2024.

No hay que perder la perspectiva de las cosas: un sistema filosófico-político, y su instrumento normativo constitucional, son medios, no fines en sí mismos. Y su justificación radica en garantizar el bien común de toda la comunidad.

Teniendo en cuenta lo anterior, me pareció oportuno ofrecer a la consideración de los lectores este modesto aporte por ceñirme a un balance crítico de cuatro modificaciones sustanciales introducidas al texto constitucional.

EL CONSEJO PARA LA CONSOLIDACION DE LA DEMOCRACIA Y LA REFORMA CONSTITUCIONAL DE 1994

Marcelo Marchionatti¹

Si bien la Reforma Constitucional se realizó en el año 1994, gran parte de las modificaciones se originaron años antes producto del trabajo del llamado Consejo para la Consolidación de la Democracia, y a él queremos referirnos en el presente artículo.

Así diremos que el presidente electo en 1983, Raúl Alfonsín, siempre tuvo en mente la idea de reformar la Carta Magna.

*“Prácticamente desde que recuperamos la democracia en 1983 o sea, desde que la Constitución Nacional fue nuevamente puesta en vigencia, surgieron motivaciones desde diversos sectores, tendientes a la modificación y actualización de ésta mediante la inclusión de nuevos institutos que eran producto de las tendencias del constitucionalismo contemporáneo”.*²

El ex presidente Eduardo Duhalde sostiene que: *“La necesidad de modernizar la Constitución Nacional era una idea que hacía tiempo estaba planteada en la Argentina”.*³

Muchos se preguntan hoy, por qué Alfonsín no lo propuso en 1983 cuando había ganado las elecciones con 51,75% de los votos. Ante esto, el abogado y filósofo Carlos Nino da una respuesta al afirmar que *“Alfonsín esperó y no lo hizo antes, porque los grupos económicos, políticos y sociales del “establishment” hubieran interpretado sospechosamente tal acción como una maniobra para modificar reglas políticas y económicas del gobierno a su favor. De ahí que pensara que esperar a tiempos de mayor ‘calma’ era crucial para el éxito de esa reforma”.*⁴

1 Abogado.

2 LORENZO, Celso: *Historia Constitucional Argentina* (Rosario: UNR Editora, 2005).

3 DUHALDE, Eduardo: *Don Raúl: recordando a un demócrata* (CABA: planeta, 2013).

4 NINO, Carlos: *“Juicio al mal absoluto”* (Buenos Aires: Siglo XXI, 2015)

El momento llegó para el presidente al realizarse las elecciones legislativas de medio término en nuestro país el 3 de noviembre de 1985, que fueron las primeras elecciones escalonadas que se realizaban con éxito en Argentina desde 1965. En estas elecciones la Unión Cívica Radical, obtuvo una amplia victoria con el 43,58% de los sufragios, preservando su mayoría en la Cámara de Diputados de la Nación con una banca más que en las anteriores elecciones, pero decreciendo ligeramente su nivel de votos con respecto a su victoria arrolladora en 1983. En tanto, el Partido Justicialista, lejos de incrementar su caudal de votos, obtuvo un 35,01% de los votos, lo que le provocaron perder 10 bancas. A esto se le debe sumar que se encontraba en su mejor momento el plan económico denominado “Plan Austral” que tenía como meta principal atacar la inflación, ya que en los doce meses terminados en junio había sido de 1.128,9%. Así, la inflación que era estimada para junio en un 40% para junio, fue del 30,5%; en julio bajo bajó al 6,2%; en agosto, al 3,1% y al 2% en septiembre. Además, la postura presidencial había obtenido un resultado arrasador en el plebiscito convocado para apoyar o rechazar la propuesta papal sobre el diferendo con Chile sobre el canal de Beagle y a lo que hay que sumar el juicio a los comandantes.⁵

Susana Torrado sostuvo en una nota en el diario Clarín, que sería el año 1986 cuando se registraría el porcentaje más reducido, algo más del 15%, de personas viviendo por debajo de la línea de pobreza en todo el período 1982-1999, asimismo, fue también el año de mayor crecimiento económico, de 5%, en buen contraste con la recesión anterior.⁶

No era sorprendente entonces que una encuesta sostuviera que el 80% de la población estuviese de acuerdo con el plan económico, el plebiscito y el juicio.

Por otra parte, tras la derrota electoral, surgiría por aquellos días dentro del Partido Justicialista la llamada Renovación Peronista, que si bien iba a terminar con las viejas estructuras partidarias,

5 MC ADAM Andrew, SUKUP, Viktor & KATIZ, Claudio: *La democracia a pesar de todo* (Buenos Aires: Corregidor, 1999)

6 Clarín, 10 de junio de 1999.

también hacía nacer dos liderazgos que se enfrentarían: el de Antonio Cafiero en Buenos Aires y el de Carlos Menem en La Rioja.

El presidente de la Nación, entusiasmado ante la victoria de su partido, el 1° de diciembre de 1985, pronunció un discurso denominado “Convocatoria para una Convergencia Democrática”, ante el plenario de delegados al Comité Nacional de la U.C.R. en Parque Norte.

Allí, entre otras cosas sostuvo que:

“La Argentina afronta la necesidad de construir un futuro capaz de sacarla de largos años de decadencia y de frustraciones [...] Frente al fracaso y al estancamiento venimos a proponer hoy el camino de la modernización. Pero no lo queremos transitar sacrificando los valores permanentes de la ética. Afirmaremos que sólo la democracia hace posible la conjugación de ambas exigencias [...] La democracia que concebimos solo puede constituirse a partir de una ética de la solidaridad, capaz de vertebrar procesos de cooperación que concurren al bien común. Esta ética se basa en una idea de la justicia como equidad, como distribución de las ventajas y de los sacrificios, con arreglo al criterio de dar prioridad a los desfavorecidos aumentando relativamente su cuota de ventajas y procurando disminuir su cuota de sacrificios [...] Para afrontar con éxito el desafío se requiere construir una sociedad diferente [...]

Proponemos entonces, una acción basada en un trípode fundamental: participación, modernización y ética de la solidaridad [...] La participación es un movimiento destinado a agrandar los espacios de libertad, de bienestar y de relación humana. [...] En el proyecto de modernización, la forma que ha de asumir una ética de la solidaridad consistirá en resolver equitativamente las formas de relación entre los distintos sectores [...] Es aquí donde hay que acudir a la idea del pacto democrático, esto es, un acuerdo que defina un marco compartido en el interior del cual los conflictos puedan procesarse y resolverse, y las diferencias coexistan en un plano de tolerancia mutua [...] Un pacto democrático basado en esa ética de la solidaridad supone la decidida voluntad de que esté sustentado en condiciones que aseguren la mayor justicia social posible y, consecuentemente, reconoce la necesidad de apoyo a los más desfavorecidos.

*Esta voluntad democrática colectiva no implica uniformidad, significa un piso común de creencias capaces de contener dentro de sí al pluralismo y a la diversidad [...] En sus términos más sustantivos, la convocatoria implica una propuesta de reformas específicas a nivel económico, político, social, cultural e institucional que deberán, como es natural, ser precisadas y desarrolladas oportunamente con el concurso de cuantos quieran sumarse al proyecto [...] y el primer deber que nos impone la ética de la solidaridad es incorporar al trabajo común a todos aquellos que, sin renegar de su historia, se sientan convocados por un proyecto como el que hemos definido [...] A todos ellos convocamos hoy para que, en pluralidad de ideas y de propuestas pero en comunidad de aspiraciones y, de ser posible, en una acción conjunta y un ámbito común, construyamos el país del futuro [...]”.*⁷

Sostiene Eduardo Duhalde lo siguiente:

*“Acertadamente, don Raúl señalaba entonces que era necesario aunar las exigencias de la modernización con una ética de la solidaridad, lo que sólo era posible mediante una democracia participativa y eficaz. A partir de esa concepción, exponía una serie de ideas que a mi entender están hoy, como entonces, a la orden del día. El texto hablaba de consenso con vistas a modernizar nuestra ley fundamental, así decía: ‘el pluralismo es la base sobre la que se erige la democracia y significa reconocimiento del otro, capacidad para aceptar las diversidades y discrepancias como condición para la existencia de una sociedad libre’ y señalaba la necesidad de asentar las bases del constitucionalismo social y facilitar la integración de la Argentina con los países latinoamericanos. Pero quizás el rasgo más destacado era que propiciaba un mayor parlamentarismo en el funcionamiento de nuestras instituciones. Alfonsín buscaba un sistema parlamentario o semiparlamentario, y no tan presidencialista, para nuestro país. Y en eso concordaba entonces y sigo concordando con él”.*⁸

Días después de su discurso en Parque Norte, el 24 de diciembre, mediante el Decreto N° 2446, Alfonsín creó el Consejo para la Consolidación de la Democracia.

7 <http://archivohistorico.educ.ar>

8 DUHALDE, Eduardo: *Don Raúl: recordando a un demócrata*.

En sus considerandos, el Decreto decía: “*Que el Poder Ejecutivo está persuadido que para la superación definitiva de etapas del pasado signadas por agudos desencuentros y consecuentes quiebras del orden institucional, determinantes de una progresiva decadencia en diversos órdenes de la vida del país, resulta necesario y perentorio encarar un vasto proyecto de consolidación de nuestro régimen republicano y democrático, tendiente a la modernización de la sociedad argentina, fundado en la ética de la solidaridad y en la amplia participación de la ciudadanía [...] Que entre otras reformas institucionales son prioritarias aquellas que hacen a la descentralización de la Administración a través de la participación popular; a la incorporación a nuestra organización productiva de los últimos avances de la ciencia y de la tecnología; al fortalecimiento de las instituciones destinadas a generar esa ciencia y esa tecnología; y a la eliminación del frondoso y paralizante reglamentarismo de nuestro sistema jurídico-administrativo.*

Que resulta indispensable para impulsar este proceso de transformación convocar a todos aquellos que, sin declinar sus propias y particulares convicciones y manteniendo su independencia política, adhieran a los principios básicos de esta concepción.

Que una forma apropiada para instrumentar tal convocatoria es la creación de un Consejo integrado con personalidades políticas e intelectuales, caracterizadas por su trayectoria pública al servicio de la Nación, para generar un ámbito de discusión y participación que contribuya con proyectos y asesoramiento a la tarea del Gobierno en pos de la materialización de los fines expresados.

Por ello, El presidente de la Nación Argentina decreta:

Artículo 1º. Créase el Consejo para la Consolidación de la Democracia con la misión de contribuir a la elaboración de un proyecto transformador fundado en la ética de la solidaridad y en la democracia participativa, en orden a la modernización de las estructuras culturales, científicas, educativas, productivas y estatales de la sociedad argentina, conforme a los fundamentos del presente decreto [...]”⁹

⁹ <https://www.boletinoficial.gob.ar/seccion/primera/19851231>

Así, el Dr. Carlos Nino, que era considerado como uno de los juristas y filósofos más notables de nuestro país. ejercería la presidencia del Consejo. Y aquí es importante destacar a los restantes miembros a los fines de entender la diversidad ideológica y de ámbitos de acción de los mismos: eran Angel F. Robledo, Jorge A. Taiana, Oscar Albrieu e Ismael Amit (abogados justicialistas), José Antonio Allende (jurista demócrata cristiano), Leopoldo Bravo (abogado del bloquismo de San Juan), Genaro Carrió (constitucionalista), Raúl Dellepiane (abogado del Partido Socialista Democrático), Guillermo Estévez Boero (abogado del Partido Socialista Popular), Rene Favaloro y Ema Pérez Ferreira (científicos), Ricardo Flouret (militar), Julio H. Olive y Oscar Puiggrós (economistas), Fernando Storni (sacerdote jesuita e historiador), Alfredo Vítolo (abogado del Movimiento de Integración y Desarrollo), María Elena Walsh (escritora), Emilio Weinshelbaum (abogado independiente) y Enrique Nosiglia. Como asesores se destacaban, entre otros, Gabriel Bouzat, Daniel Sabsay, Roberto Gargarella y Jorge Mayer.

De este modo, juristas, científicos, intelectuales y escritores del más alto nivel se organizaron en ocho comisiones para estudiar la puesta en marcha de la democracia participativa, la modernización del estado y la ética de la solidaridad. Las comisiones eran las siguientes: Articulación de las relaciones y poderes políticos del Estado y las organizaciones sociales; Centros de altos estudios; Descentralización, federalismo y desburocratización; Economía y producción; Fuerzas Armadas; Medios de Comunicación Social; Poder Judicial y Política exterior y Reordenamiento demográfico e integración territorial.

“La metodología utilizada abarcó tres aspectos: uno, la visita a las principales ciudades del interior del país a fin de conversar con las autoridades de los tres poderes. En este sentido, se contaba con la colaboración material de los gobiernos provinciales, quienes manifestaban un marcado interés en el tema de la reforma constitucional [...] Un segundo aspecto fue la consulta a distintas personalidades nacionales, internacionales e instituciones. Así, fueron consultados Italo Luder, Robert Potash, Rafael Arias, Paolo Taviani, Norberto Bo-

bbio, Schlomo Benami, Alfred Stepan, Robert Dahl, Manuel Aragón, Aulis Aarnio, Bernard Schwartz y Alfredo Carella. Entre las instituciones, la Federación Argentina de Colegios de Abogados, la Comisión de Justicia y Paz del Episcopado Argentino, la Convención Evangélica Bautista Argentina y la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires”.¹⁰

*“Intelectuales y políticos deberán ofrecer un nuevo marco institucional. Estudiarán las relaciones entre el Estado y las organizaciones sociales, la creación de posgrados, la vinculación de la producción con la investigación, la defensa nacional, los medios de comunicación, el reordenamiento demográfico que alivie los conurbanos, el traslado de la Capital. El presidente ha creado el Consejo para analizar una reforma constitucional que incluya desde garantías sociales hasta instituciones de última generación, que modernice y a la vez proteja el papel de los partidos políticos. Para lograrlo, promueve el diálogo y el consenso [...] Alfonsín es parlamentarista y sueña con un primer ministro que alivie las crisis políticas cuando cambia el viento ciudadano”.*¹¹

Giovanni Sartori fue quien primero planteó, en su propuesta de un “presidencialismo alternativo”, la idea de un sistema de “dos motores”. El sostenía en su tesis, que tanto el presidencialismo como el parlamentarismo son mecanismos impulsados por un motor.

*“En el primer sistema, el motor es el presidente; en el segundo, lo es el Parlamento. Con mucha frecuencia el motor presidencial falla al bajar a las intersecciones parlamentarias, en tanto que el parlamentarismo no tiene la potencia suficiente en el ascenso, la función de gobernar”.*¹²

Así explica Fabián Bosoer que “el “semipresidencialismo”, “presidencialismo alternativo” o “presidencialismo intermitente”, en cam-

10 *Reforma Constitucional. Dictamen preliminar del Consejo para la Consolidación de la Democracia* (Buenos Aires: Eudeba, 1986)

11 MUÑO, Oscar: *Alfonsín. Mitos y verdades del padre de la democracia* (CABA: Aguilar, 2013)

12 SARTORI. Giovanni: *Ingeniería constitucional comparada. Una investigación de estructuras, incentivos y resultados* (Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, 1994).

*bio, podría considerarse como un sistema con dos motores. La idea básica en este caso es la adopción de un sistema mixto, motivado por componentes de carácter parlamentarista o presidencialista que se activarían cuando uno u otro poder dejan de funcionar con plenas capacidades”.*¹³

Raúl Alfonsín adhirió a esta teoría al señalar que:

*“La democracia no puede funcionar con un solo motor, sea cual fuere el respaldo popular que un presidente obtenga en las urnas cuando es elegido. El hiper presidencialismo argentino es eso: la democracia de un solo motor. Esta nueva etapa ofrece la oportunidad de colocarle otro motor a la democracia, que no obstruya sino que complemente y enriquezca la tarea del gobierno y de la oposición. De tal modo, la república democrática podrá funcionar mejor, con un parlamento activo y una sociedad civil que se expresa en su pluralidad y en paz, sin miedos ni coerciones, y que puede influir en la dinámica de las decisiones”.*¹⁴

Así, con el impulso del triunfo electoral y el apoyo inicial que tenía en la población, al lograr transmitir la sensación de haberse dejado atrás los años de crisis de la dictadura militar, durante los primeros años del gobierno radical comenzó a promoverse una reforma constitucional consensuada que tuviera como resultado suprimir el presidencialismo y adoptar un modelo parlamentario.

Alfonsín, el 13 de marzo de 1986, se dirigió al Consejo informándole que *“En los últimos tiempos, diversos sectores políticos y sociales han expresado su interés que se discuta la posibilidad de reformar la Constitución Nacional. Esta preocupación está dirigida, sobre todo, al perfeccionamiento de la parte orgánica de nuestra Constitución, para hacer más ágil y eficaz el funcionamiento de los diversos poderes del Estado y para profundizar la participación democrática, la descentralización institucional, el control de la gestión de las autoridades y el mejoramiento de la Administración Pública [...] Deseo adelantar*

13 BOSÓER, Fabián: El liderazgo presidencial de Raúl Alfonsín. Teoría y práctica en *Voces plurales para pensar la democracia argentina*, 1983.2023. Editores: QUIROGA, Hugo y COMBA, Daniel (Santa Fe: Ediciones UNL/EUDEBA: 2024)

14 ALFONSIN, Raúl: *Otro motor para la democracia*, en *Clarín*, 20 de julio de 2008.

*mi convicción en el sentido de que esa iniciativa no debería incluir modificación alguna a la extensión y condiciones del mandato que el pueblo argentino me ha otorgado”.*¹⁵

Ahora bien, como sabemos, en nuestra Constitución, el preámbulo fija el carácter de la autoridad que dicta la Constitución, enumera sus fines y proclama la fórmula de su sanción; la parte dogmática trata: Declaraciones, derechos y garantías y la parte orgánica trata sobre el gobierno federal (poder ejecutivo, legislativo y judicial) y los gobiernos provinciales. Alfonsín hacía hincapié en la reforma de esta última parte.

Años más tarde el propio Alfonsín diría que se planteaba una profunda reforma constitucional, teniendo *“como temas fundamentales a contemplar en la reforma aquellos vinculados al perfeccionamiento de la parte orgánica de la Constitución y, en especial, los que se refieren a la forma de hacer más expeditivo y eficaz el funcionamiento de los distintos poderes del Estado, a facilitar la participación de la población, a promover la descentralización institucional y a mejorar la gestión de la administración”.*¹⁶

Asimismo, en abril de 1986, Alfonsín envió al Consejo su anteproyecto de ley del traslado de la Capital.

El Consejo emitió dos dictámenes en los que señalaban que para concretar los objetivos establecidos en el Decreto de su creación, le otorgaban especial importancia a la posibilidad de combinar aspectos *“de nuestro tradicional régimen presidencialista con elementos de los sistemas parlamentarios”.*

El primero de los dictámenes del Consejo, que era preliminar, se destacaba:

“La mayoría del Consejo llegó a la conclusión de que una reforma parcial de la Constitución es necesaria y oportuna, siempre que ella se promueva sobre la base de un amplio consenso que debe mantenerse

15 *Reforma Constitucional. Dictamen preliminar del Consejo para la Consolidación de la Democracia.*

16 ALFONSIN, Raúl: *Memoria política* (Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, 2021).

en todas las etapas del procedimiento de reforma y que debe referirse, en primer lugar, al respeto escrupuloso de los diversos pasos de ese procedimiento y, luego, a la orientación general que debe inspirar a las modificaciones que se introduzcan a la Constitución. La idea central es que una Constitución no puede surgir sólo de un sector político ni de un equipo de especialistas, por mejores que sean sus intenciones y sus recursos técnicos: debe resultar de un amplio proceso de reflexión y discusión en todos los sectores de la sociedad y del consenso resultante”.¹⁷

El Dictamen preliminar aconsejaba, realizar modificaciones y proponía fundamentalmente reformar la parte orgánica. En este sentido criticaba el régimen presidencialista porque “[...] *no contribuye a garantizar la consolidación definitiva del sistema democrático*”. Por eso defendía la adopción de un sistema semipresidencialista a partir del nombramiento de un primer ministro designado por el presidente, quien a su vez sería elegido por sufragio universal y directo según el sistema de doble vuelta y duraría cuatro años en su cargo, pudiendo ser reelegible sucesivamente una sola vez. También aconsejaba mantener la estructura republicana, representativa y federal, afianzando y fortaleciendo la independencia de los tres poderes, el federalismo efectivo, el régimen municipal autónomo (incluyendo la elección directa del intendente de la Capital Federal) y la descentralización en el ejercicio del poder. Proponía favorecer la participación en la toma de decisiones políticas de los ciudadanos a través de la iniciativa popular, el plebiscito y el referéndum. En cuanto al poder legislativo, abogaba por una mayor agilidad y eficiencia en la formación de las leyes y por un sistema de elección de diputados que combinara la elección por circunscripciones uninominales con la elección por listas. En referencia al poder judicial, proponía que el nombramiento de los jueces incluya sesiones públicas en el Senado. Inducía a crear un Consejo Económico y Social para asegurar “[...] *la articulación institucional y funcional de las organizaciones intermedias con las instituciones políticas del Estado*”.¹⁸

17 *Reforma Constitucional. Dictamen preliminar del Consejo para la Consolidación de la Democracia.*

18 *Reforma Constitucional. Dictamen preliminar del Consejo para la Consolidación de la De-*

El 7 de octubre de 1986, el Consejo de Consolidación de la Democracia dio a conocer su dictamen final, que fue publicado por la Editorial Universitaria de Buenos Aires, en medio de las tensiones militares, de la ola de huelgas, del gradual deterioro económico; y lo que dictaminó fue que consideraba imperiosa una revisión del texto constitucional, que era conveniente la transformación institucional de un sistema presidencialista a un sistema mixto, que era necesario para que el sistema fuera efectivamente mixto garantizar la genuina responsabilidad del primer ministro en la conducción política del país y en la marcha del gobierno, que era deseable extender el período de las sesiones legislativas ordinarias. El Consejo proponía además otorgar jerarquía constitucional a los partidos políticos, elegir en forma directa al intendente municipal de la Ciudad de Buenos Aires, establecer que los tratados internacionales tuvieran preeminencia respecto a las leyes, analizar la factibilidad de institucionalizar la Defensoría del Pueblo.¹⁹

En el justicialismo las elecciones internas consagraron el triunfo de la incipiente y promisorio renovación. Antonio Cafiero resultó candidato a gobernador de la Provincia de Buenos Aires. Mientras tanto, Alfonsín se esperaba en que la reconversión peronista le tendería una mano a la reforma, pero quizás había un optimismo algo exagerado en ese Alfonsín. La Renovación Peronista se reunió en un Congreso, pero el sector de Cafiero se retiró, continuando las sesiones el de Menem. Todo esto indicaba que las esperanzas de Alfonsín de contar con el apoyo de la totalidad de los renovadores peronistas, se esfumaba.

En septiembre de 1987 el radicalismo, que proponía como gobernador a Juan Manuel Casella, perdió las elecciones en Buenos Aires, en tanto en Córdoba ganó el radical Eduardo Angeloz.

No es necesario aclarar que el llamado a la concertación no halló el eco necesario, ya que luego de las elecciones legislativas y de gobiernos provinciales de 1987, en las que triunfó el Justicialismo, la

mocracia.

19 *Reforma Constitucional. Segundo Dictamen del Consejo para la Consolidación de la Democracia* (Buenos Aires: Eudeba, 1987)

crisis económica y los alzamientos militares, no permitían percibir un clima de consensos básicos como para tratar la cuestión. Pese a ello, Alfonsín insistiría en su idea. Ese año, pudo percibir con claridad las luces y las sombras que rodearon su gobierno. La breve primavera que despuntó en 1983 comenzaba a perder sus fulgores.

Asimismo, parte del radicalismo enfatizaba sus discrepancias. Enfrascados en una de las casi estructurales “discusiones internas”, muchos radicales parecían ignorar los esfuerzos de Alfonsín para dejar bien sentadas las bases institucionales y no aprobaban su voluntad de corregir estructuras que él consideraba caducas o envejecidas.

Alfonsín explicó años después: *“Consolidar la democracia en nuestro país era una tarea que reclamaba más audacia que cautela. Exigía imaginación, voluntad de crear, de inventar, exigía todo menos repetir viejos esquemas y anacrónicos enfrentamientos. Exigía, por lo tanto, un ancho abanico de reformas profundas. [...] En cierto modo, esto ya había sido anticipado cuando afirmamos que nuestro proyecto fundacional del Estado Legítimo se basaba en el trípode constituido por la democracia participativa, la modernización y la ética de la solidaridad. [...] Es por eso que a fines de 1985 resolví constituir el Consejo para la Consolidación de la Democracia. Lo pensaba como un espacio institucional que podía ser de gran utilidad para concretar un consenso más profundo que el del pacto de garantías y que tendría por finalidad el asesoramiento plural al Poder Ejecutivo en la elaboración de proyectos de transformación de las estructuras del país, basados en el trípode mencionado.”*²⁰

En 1987 trascendió que se analizaba en el Consejo el tema de la reelección presidencial. Algunos comentaristas políticos insinuaban, otros sostenían, que Alfonsín planeaba volver a presentarse como presidenciable en las elecciones del 89. Los rumores eran tan insistentes que el propio Alfonsín lo negó y envió una carta al Consejo donde aclaraba su postura de no presentarse a la reelección. La carta se hizo pública, pero sin embargo, muchos periodistas

20 ALFONSIN, Raúl: *Democracia y Consenso* (Buenos Aires: Corregidor, 1996).

hicieron trascender su desconfianza sobre el cumplimiento de tal compromiso. Alfonsín sostenía que no se presentaría en la búsqueda de la reelección y afirmaba textualmente que *“una cuestión ética impedía que quien había sido electo por un sistema donde se prohibía la reelección terminara siendo dejado a un lado en su provecho por el gobernante que impulsaba la reforma”*. Durante un viaje en avión el senador Eduardo Menem le preguntó al Presidente sobre si buscaba reformar la Constitución para postularse a una reelección. Según Alfonsín: *“Le contesté en tono de broma que en el sistema que yo deseaba, aún más parlamentarista que el que propiciaba, mi personalidad se avenía más con el cargo de primer ministro que con el de presidente. Por algún comentario posterior, creo que el senador interpretó que en realidad esa era mi posición.”*²¹

De todos modos, y pese a todas las situaciones adversas de aquel año, Alfonsín insistiría en su idea reformista.

El 5 de marzo de 1987, Cafiero diría: *“Sobre la reforma constitucional, de todas las razones expuestas en los últimos años para fundamentarla, he privilegiado al impulsar un texto consensual una de ellas: el establecimiento de la confianza y la fe en las posibilidades históricas de la Nación [...] La sanción de una nueva Constitución tiene sin duda una gran carga simbólica, que no puede desdeñarse como instrumento de cambio para la sociedad. Representa también la máxima institucionalización de un modelo de país que alumbró el camino para el largo plazo y, por lo tanto, sirva de guía para resolver los problemas coyunturales”*.²²

Así, existieron conversaciones entre el líder de este partido Justicialista, Antonio Cafiero y Raúl Alfonsín, líder de la UCR, que culminaron el 14 de enero de 1988, en un comunicado de prensa, en donde se expusieron los objetivos y principales lineamientos de una reforma constitucional. Su texto representaba también la primera explicitación de la posibilidad de un acercamiento entre las posiciones del radicalismo (favorables a un sistema mixto) y del justi-

21 COSTENLA, Julia: *Raúl Alfonsín. Biografía no desautorizada*. (Buenos Aires: Javier Vergara Editor, 2009)

22 ALFONSIN, Raúl: *Memoria política*.

cialismo (más presidencialista). Ambos acordaron un documento que promovía cambios en la relación entre los poderes nacionales y provinciales, para fortalecer el federalismo y la descentralización, y proponía la realización de amplias consultas, debates públicos y estudios técnicos para lograr el consenso con vistas a modernizar nuestra ley fundamental. El texto señalaba la necesidad de asentar las bases del constitucionalismo social y facilitar la integración de la Argentina con los países latinoamericanos. Pero quizás el rasgo más destacado era que propiciaba un mayor parlamentarismo en el funcionamiento de nuestras instituciones.

El texto que firmaron Cafiero y Alfonsín lo expresaba de este modo:

“Favorecer mecanismos que establezcan la elección directa del Poder Ejecutivo; protejan a ese órgano del desgaste de las cuestiones políticas cotidianas, desconcentrando funciones que no corresponden estrictamente a la jefatura del Estado; flexibilizando la marcha de la Administración según las situaciones políticas y electorales cambiantes; examinen el acortamiento de los mandatos; hagan más estrecha y coordinada la relación entre el Ejecutivo y el Parlamento, permitiendo acuerdos interpartidarios en su seno que faciliten la agilidad y eficiencia de la administración y su contralor por el Congreso; doten de mayor eficacia al sistema de aprobación y sanción de las leyes; provean al Poder Judicial de instrumentos idóneos para asegurar el efectivo cumplimiento de sus funciones, creando un órgano independiente con competencia para dilucidar eventuales conflictos entre los poderes de la Nación o entre éstos y las provincias; estimular la participación a través de formas semidirectas de democracia y la de los sectores sociales en las decisiones que los afecten.”²³

Ese documento buscaba la idea de avanzar en ese debate de modo tal que la convocatoria a la elección de convencionales constituyentes pudiese hacerse junto con los comicios presidenciales de 1989. La realidad terminó marcando otros tiempos y otros mecanismos.

Juristas radicales realizaron una reunión con sus pares justicialistas a los fines de ocuparse de la reforma de la Constitución, y lue-

23 DUHALDE, Eduardo: *Don Raúl: recordando a un democrata*.

go se produjo un segundo encuentro con la participación de Cafiero y Alfonsín.

Uno de los juristas que formaba parte de las reuniones, Ricardo Gil Lavedra, sostiene que *“Alfonsín estaba convencido de que el sistema político era perverso, antifuncional. El que pierde, pierde todo, y entonces trata de serrucharle el piso al otro. Consideraba al presidencialismo ineficaz ante una crisis”*.²⁴

Así, iniciadas las conversaciones, el radicalismo armó una comisión para comenzar a estudiar el tema, pero Cafiero pidió tiempo porque se acercaba la interna peronista para designar un candidato a presidente de ese partido.

Los allegados a Cafiero sostienen que este deseaba ser el primer presidente de la Constitución reformada y, por otro lado, Alfonsín se declaraba a favor de la reelección presidencial pero afirmaba en un documento público que no se presentaría en la búsqueda de la reelección por los motivos que señalamos anteriormente. Alfonsín y Cafiero habían entablado una relación humana y política cordial. Desde épocas de la creación de la Renovación Peronista esta se había estrechado, más aún cuando en Semana Santa de 1987, durante el alzamiento carapintada, radicales y peronistas compartieron el balcón de la Casa Rosada, *“lo que demostró que para los partidos políticos se había terminado la época de ‘golpear la puerta de los cuarteles’, es que se había instalado la necesidad de afianzar una cultura democrática liberal y competir en marcos de unidad nacional [...] está actitud ponía en un mismo frente al conjunto de la clase política y señalaba una frontera nítida entre quienes estaban con la democracia y quienes no”*.²⁵

“Las primeras señales brindadas por unos y otros dieron pasto a la expectativa de que, por primera vez desde 1983, una serie de cuestiones esenciales para la gobernabilidad democrática podrían ser excluidas de la competencia. Esto podía atribuirse [...] a las duras experiencias

24 MUÑO, Oscar: *Alfonsín. Mitos y verdades del padre de la democracia*.

25 RUSSO, Juan: *La difícil convergencia de orden político mixto en Voces plurales para pensar la democracia argentina, 1983.2023*. Editores: QUIROGA, Hugo y COMBA, Daniel (Santa Fe: Ediciones UNL/EUDEBA: 2024)

que habían educado en la conveniencia del diálogo y la negociación. Semana Santa mostró la necesidad de conservar un mínimo de solidaridad frente a amenazas desestabilizadoras y los debates sobre la reforma constitucional mostraron la posibilidad de imaginar cambios provechosos para todos [...]".²⁶

Alfonsín dirá que *"Cafiero lograría a través de sus acciones que la sociedad juzgara al peronismo por sus propuestas y no por su historia. Que este cambio de actitud viabilizaba la búsqueda de un consenso indispensable para producir la reforma de la Constitución. No me equivoqué. Como suele ocurrir, no fue Cafiero quien recogiera los frutos de una estrategia que a mi criterio no fue analizada en su real y enorme dimensión"*.²⁷

Años más tarde, al realizarse las exequias de Alfonsín en el cementerio de la Recoleta, Cafiero dirá:

"Yo tuve dos maestros en la vida, que me enseñaron todo lo que sé. Uno se llamó Juan Domingo Perón y el otro Raúl Alfonsín. Alfonsín fue un buen político porque sólo lo es aquel que tiene sueños y Alfonsín tenía sueños. Soñaba con la juventud y con restaurar la democracia en la Argentina, soñaba en que el consenso y la reflexión habrían de imperar definitivamente en la vida argentina, desplazando a los excesos demagógicos o al desconocimiento que guían el accionar político. Alfonsín fue un predestinado porque nació con una misión a cumplir y no rehusó cumplirla".²⁸

Todo parecía en marcha, pero no fue así, ya que nuevos protagonistas irrumpieron en el juego.

En efecto, Carlos Saúl Menem, hasta entonces gobernador de La Rioja, derrotó a Antonio Cafiero en las internas del justicialismo por la candidatura presidencial para las elecciones de 1989, y por supuesto, entró en la conversación por la reforma, en tanto que por el lado de la Unión Cívica Radical emergió como candidato presidencial, el go-

26 NOVARO, Marcos: *Argentina en el fin de siglo. Democracia, mercado y nación* (1983-2001). (Buenos Aires: Paidós, 2009).

27 ALFONSIN, Raúl: *Memoria política*.

28 CAFIERO, Antonio: *Militancia sin tiempo* (CABA: Planeta, 2011).

bernador de Córdoba, Eduardo Angeloz. En la mesa de negociaciones se sentaron entonces Alfonsín, Cafiero, Menem y Angeloz.

Las tratativas continuaron sobre lo acordado anteriormente por los dos partidos, pero a las pocas reuniones Menem comenzó a sentirse molesto. Se escabullía, porque entre otras cosas no le seducía la atenuación del régimen presidencialista, esto es, no quería limitaciones al poder del presidente. Es que, tal lo dicho, Alfonsín buscaba un régimen con algunos caracteres semiparlamentarios, que evitaran la ingobernabilidad.²⁹

Se reunieron nuevamente los juristas representantes de ambos partidos, junto a Menem y Angeloz. Parecía que había acuerdo, pero nadie quiso firmar un documento. Quedó para una siguiente reunión que se postergaba una y otra vez. Los tiempos se acortaban y el peronismo iba dilatando la fecha. Alfonsín, le dice entonces a uno de sus allegados: “Mire, Se acabó. Está empezando la campaña presidencial y ya no va a poder ser”. El 28 de septiembre, el ministro del Interior comunicó los partidos políticos la decisión, ya que el clima político preelectoral era incompatible con la discusión serena de la reforma, dejando en claro, sin embargo que existía un amplio consenso sobre la necesidad y conveniencia de llevar adelante una reforma constitucional prosiguiendo en la búsqueda de diálogos constructivos.

Lo cierto es que las conversaciones se interrumpieron y, entre acusaciones recíprocas por la reforma abortada, se llevaron a cabo las elecciones nacionales de 1989. Carlos Menem asumió la presidencia y de la reforma constitucional no se habló más. Aunque sería el nuevo presidente quien reabriría el tema tiempo después. Pero esa es otra historia...

A la memoria de Carlos Nino y a los integrantes del Consejo para la Consolidación de la Democracia, que sentaron las bases de la Reforma de 1994.

Raúl Alfonsín ³⁰

29 CATERINA, Luis María (Director): *Procesos históricos de la Argentina desde 1492 a la actualidad* (CABA: El Derecho, 2018).

30 ALFONSIN, Raúl: *Democracia y Consenso*.

GUILLERMO ESTÉVEZ BOERO Y SU LEGADO EN LA REFORMA CONSTITUCIONAL DE 1994. REFLEXIONES A 30 AÑOS.

Leandro Batalla¹

¡Es el enlace del Partido Comunista para toda América Latina!, ¡Estévez Boero acata órdenes del Comité Central del Partido Comunista Chino!, ¡Grave penetración comunista en América Latina! ¡Guillermo Estévez Boero, el máximo agente del comunismo de Pekín! Estas fueron algunas de las publicaciones que un diario porteño publicó sobre el líder socialdemócrata Guillermo Estévez Boero. Con enorme falsedad y en una época compleja para redactar este tipo de información puesto que fue previo a la revolución cubana y anterior a las dos últimas dictaduras argentinas, las más graves en relación con las violaciones a los Derechos Humanos, (en las que ser un alto dirigente de izquierda te hacía candidato a estar dentro de las listas negras y por ende a ser pasible de secuestro, tortura y desaparición) la prensa publicó tamaña mentira sin ningún tipo de chequeo de fuentes. El pecado del dirigente socialista fue haber visitado China antes de que el expresidente norteamericano Nixon la redescubriera para occidente. Ante aquella noticia infamante, que afectó tanto su vida pública como privada, Estévez Boero intentó promover el derecho a réplica para poder así rectificar su honor, sin embargo se le sugirió que dicha acción sería rechazada puesto que la Constitución no establecía el derecho a réplica. Felizmente podrá plasmar en la Convención Constituyente un mayor reconocimiento y apertura del país hacia los derechos humanos.

¹ Abogado.

INTRODUCCIÓN

La historia constitucional argentina ha estado marcada por la puja entre quienes buscaron consolidar proyectos políticos republicanos y democráticos y aquellos cuyos embates tendieron a la concentración del poder, con el correlato de desbordes autoritarios. Entre las figuras de esta lucha se encuentra Guillermo Estévez Boero, un destacado líder socialista que, desde su posición en la Convención Constituyente de 1994, tuvo un rol preponderante en la defensa de un tipo de reforma que buscara profundizar la democracia y garantizar la participación popular. En este artículo, se examinará la postura, las propuestas y las intervenciones de Estévez Boero en la Convención Constituyente de 1994, no sin dejar de lado los obstáculos que los convencionales socialistas atravesaron.

CONTEXTO

Desde 1930 hasta 1983 Argentina padeció un total de seis golpes de Estado, en donde la concepción del Estado de Derecho quedó supeditada a los caprichos de los distintos regímenes cívicos-militares. En ellos, la concentración del poder hizo desaparecer cualquier vestigio de división de poderes perdiendo la Constitución el valor de ley suprema ante el desplazamiento de Actas y Estatutos dispuestas por los dictadores.

Estévez Boero, aludiendo a la Constitución de 1853, analiza dicho período diciendo: *“Este ordenamiento fue formalmente venerado y crónicamente violado y transgredido, fundamentalmente en las últimas seis décadas, produciendo un progresivo proceso de deslegitimación de las instituciones y de licuación en el valor de la constitucionalidad, la conciencia pública de la Nación”*.² Y agrega que el país vivió en ese período más tiempo en dictadura que en democracia.

2 ESTÉVEZ BOERO, Guillermo: *Reseña labor constitucional: Convención Nacional Constituyente 1994; Santa Fe- Paraná (Del 25/5/1994 al 24/8/1994)* - Segunda ed. (Rosario: Fundación Estévez Boero, 2016).

Luego de la vuelta de la democracia en 1983, Alfonsín busca consolidar un amplio acuerdo político-social con el objetivo de proyectar una reforma a la Constitución Nacional. El fruto de esa idea se ve reflejada en la labor del Consejo para la Consolidación de la Democracia, del cual Estévez Boero formó parte. Sin embargo, el proyecto alfonsinista de reforma constitucional será desplazado de la agenda política por una importante crisis económica y por los desacuerdos con el flamante presidente del justicialismo Carlos Menem tras el triunfo en las elecciones internas ante Cafiero. La propuesta Alfonsinista de distribución del poder y reformular los pesos y contrapesos constitucionales para dotar de mayor poder al Poder Legislativo no despertaba interés alguno de parte del riojano.

GUILLERMO ESTÉVEZ BOERO Y EL SOCIALISMO

Guillermo Estévez Boero fue un importante miembro del Partido Socialista, aquel partido político centenario fundado en 1896 por Juan B Justo había atravesado durante buena parte del siglo XX enormes divisiones internas que generaron desprendimientos partidarios y a su vez mermaron sus logros electorales. Desde el fallecimiento de Alfredo Palacios el socialismo perdió su voz en el Congreso Nacional y no fue hasta que en 1989 con su ingreso como diputado nacional, cuando el partido político volvió al debate nacional tras 24 años de ausencia. Además, fue uno de los artífices de la reunificación de distintos partidos políticos desperdigados para conformar nuevamente un partido unificado. En las elecciones para convencionales constituyentes se presenta como convencional por la provincia de Santa Fe logrando ingresar en solitario. Conformará el bloque “Unidad Socialista” con los convencionales Alfredo Bravo y Norberto La Porta, socialistas electos por la entonces Capital Federal, bloque que integrará acciones políticas con el Frente País Solidario (FREPASO).

IMPUGNACIÓN AL PROCESO DE REFORMA CONSTITUCIONAL

La búsqueda de la reforma constitucional para lograr la reelección presidencial fue el principal objetivo del presidente Carlos Menem. En su búsqueda por lograr dicho objetivo obtuvo en primer lugar el rechazo del principal partido político de la oposición, la Unión Cívica Radical. Sin embargo, el presidente presionó a la bancada radical y a su jefe político Alfonsín con llevar adelante un plebiscito popular sobre dicho proyecto y además se presentó una iniciativa para forzar la interpretación del artículo 30 de la Constitución con el objetivo de que se interpretase 2/3 de los presentes y no de los totales.

Esta y otras circunstancias llevaron a que se forjara un acuerdo político (al principio secreto) entre el justicialismo y el radicalismo, el cual fue denominado Pacto de Olivos y sentó la bases de la reforma constitucional mediante el diseño de una serie de temas que deberían ser aprobadas en conjunto por “sí” o por “no”, a ello se lo denominó el Núcleo de Coincidencias Básicas.

Sin embargo, el Partido Socialista no formó parte, como así tampoco otros partidos políticos, de dicho pacto. La falta de un consenso pluripartidista será una de las principales críticas de Guillermo Estévez Boero, al considerar que dicho pacto fue un acuerdo de tipo “sectario y antidemocrático”, y que afectó los fueros más elementales de los convencionales constituyentes.

Además, en oportunidad de sancionarse la ley declarativa de la necesidad de la reforma, esta primeramente recibió media sanción en la Cámara de Diputados y luego la Cámara de Senadores realizó una modificación sobre la duración de los mandatos de los senadores. De acuerdo a la regulación constitucional sobre la formación y sanción de leyes, el proyecto debió haber regresado a la cámara de origen, sin embargo, el apuro del presidente por promulgar la ley hizo que eso no sucediera.

Fue entonces que, los diputados socialistas Polino y Bravo interpusieron una acción de amparo con argumentos en que se estaba

afectado el proceso constitucional de sanción de normas y además por considerar que se estaba cometiendo una violación a sus derechos políticos (en su condición de ciudadanos y diputados), ya que no habían podido sancionar finalmente la respectiva ley, por lo que entendían que ello constituía un atropello al principio de legalidad y a los procedimientos democráticos. Además en la demanda los socialistas impugnaron el denominado Núcleo de Coincidencias Básicas. El planteo fue finalmente rechazado³ por la Corte Suprema en un voto en el que se rescata la postura en disidencia del ministro Fayt el cual resaltó tanto las irregularidades en el proceso, como así también evidenció las tensiones dentro de la propia Corte sobre la validez del proceso de reforma.

Ya en la Convención Constituyente, Estévez Boero rechaza el reglamento el cual establece que los puntos del denominado Núcleo de Coincidencias Básicas deben ser votados todos en bloque. En dicha ocasión sostiene que ello lesiona los fueros como convencionales y además es una lesión a las personas que debieron votar convencionales que tenían sus brazos sujetos, puesto que algunos temas en los que estaban absolutamente de acuerdo fueron condicionados con otros muy controversiales y en los que podían tener profundos rechazos. Sobre el Pacto de Olivos lo caracterizó como un acuerdo “*oscuro, secreto, marginal, de dos jefes de partido*”. Además fundamentó que se trataba de un acuerdo sectario y antidemocrático.

En materia republicana precisó de que el objetivo de atenuación presidencial sostenido por el discurso oficialista en realidad se trataba de una ficción debido a la constitucionalización de institutos que lesionaban la democracia como los DNU, la delegación legislativa (que incluso podían utilizarse para ratificar y extender la vigencia de lo actuado por la dictadura) y la promulgación parcial de leyes.

3 Polino, Héctor y otro c/ Poder Ejecutivo (Exp. FERIA 5/94) s/ amparo.

LAS PROPUESTAS DE ESTÉVEZ BOERO Y EL SOCIALISMO

El partido socialista tenía una mirada crítica de la Constitución de 1853 principalmente por considerar que el sistema fuertemente presidencialista había colocado al Congreso de la Nación en un triste papel de ratificación de la voluntad del ejecutivo, además el diagnóstico incluía una falta instituciones sólidas, por lo que consideraban necesario, para frenar el centralismo político y su consiguiente personalización del poder, una reforma constitucional, pero de mayor amplitud y con un consenso amplio. Ponían de esta forma de ejemplo el Acuerdo de la Moncloa en España, que facilitó la transición a la democracia en el contexto de un país desgastado por el franquismo y fustigaba el rechazo de los dos principales partidos políticos hacia un acuerdo amplio.

Estévez Boero propició la creación de mecanismos de participación popular y de descentralización que permitieran una representación más auténtica de la voluntad del pueblo. Sostenía que un Estado vacío de participación no podría ser representativo de los intereses nacionales, y abogaba por una democracia participativa que superara la democracia delegativa imperante, donde el ciudadano se limitaba a votar y delegar su poder en el gobernante sin un control real.

Su propuesta de institucionalizar formas de democracia participativa fue ignorada en la reforma. A pesar de que había consenso sobre la necesidad de fortalecer la participación ciudadana, el proyecto de creación de un Consejo Económico y Social que permitiera un diálogo entre los diversos sectores de la sociedad fue desestimado. La ausencia de espacios para la participación real de los ciudadanos y las organizaciones sociales subraya la falta de un compromiso genuino hacia una reforma que consolide la democracia, lo que constituyó una oportunidad desperdiciada para avanzar hacia una Argentina más justa y equitativa. Si bien la Convención constituyente podía incorporar este instituto, rechazó hacerlo ante una supuesta “falta de tiempo”.⁴

4 ESTÉVEZ BOERO, Guillermo: *Reseña labor constitucional: Convención Nacional Constituyente 1994; Santa Fe- Paraná (Del 25/5/1994 al 24/8/1994)*.

Otra de sus propuestas radicaron en elevar a rango constitucional la irresponsabilidad del Estado nacional por la deuda pública que fuera contraída por cualquier autoridad de facto, además un cúmulo importante de sus atribuciones apuntan a dotar de mayor controles al poder legislativo (aumento de períodos de sesiones, aumento de las funciones de investigación, obligación del ejecutivo de contestar los pedidos de informe), en este punto también propuso que el jefe de gabinete de ministros si bien fuera elegido por el Poder Ejecutivo, la Cámara de Diputados sería la encargada de aprobarlo, como así también el plan de gobierno que debería formular. En el diseño judicial propuso un Consejo de la Magistratura y determinó el número exacto de los mismos.⁵

En materia de Delegación Legislativa propuso la prohibición total *“El Congreso no puede delegar ninguna de las atribuciones o poderes que le han sido expresa o implícitamente conferidos y deberá establecer claramente la política legislativa”*.⁶ Fortaleciendo así el equilibrio republicano y la división de funciones.

En materia de DNU propuso: *“El ejercicio de la potestad reglamentaria estará limitada por la política legislativa fijada por el Congreso y en ningún tiempo o bajo ninguna circunstancia podrá ejercer una facultad discrecional o libre para hacer los decretos o normas que a su juicio sean aconsejables o necesarias”*. Poniendo fin a la idea de modificar leyes bajo decretos, incluso en tiempo de “emergencia”.⁷

5 Esto hubiera evitado el “populismo judicial”, el cual fue claramente impulsado bajo la supuesta “democratización de la justicia” durante el gobierno de Cristina Kirchner pero el cual encubría un intento de controlar al Poder Judicial. Dicha reforma fue declarada inconstitucional en el fallo “Rizzo, Jorge Gabriel (apoderado Lista 3 Gente de Derecho) s/acción de amparo c/ Poder Ejecutivo Nacional, ley 26.855, medida cautelar)” y también cuando se intentó modificar la composición del Consejo de la Magistratura rompiendo el equilibrio, lo cual fue declarada inconstitucional en el precedente “Colegio de Abogados de la Ciudad de Buenos Aires y otro c/ EN -ley 26.080 -dto. 816/99 y otros s/ proceso de conocimiento”.

6 ESTÉVEZ BOERO, Guillermo: *Reseña labor constitucional: Convención Nacional Constituyente 1994; Santa Fe- Paraná (Del 25/5/1994 al 24/8/1994)*.

7 ESTÉVEZ BOERO, Guillermo: *Reseña labor constitucional: Convención Nacional Constituyente 1994; Santa Fe- Paraná (Del 25/5/1994 al 24/8/1994)*.

La reforma constitucional de 1994 incorporó nuevos derechos y garantías, tales como la defensa del medio ambiente, los derechos de los consumidores y usuarios, y el reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas, etc. todo lo cual el líder socialista celebra. Sin embargo, en términos de organización institucional, el balance que realiza Estévez Boero es el de una profundización de la concentración del poder en el Ejecutivo, consolidando un hiperpresidencialismo. Puesto que a pesar de la retórica en torno a la atenuación del poder presidencial, las reformas introducidas en la Constitución no lograron limitar de manera efectiva la concentración de poder.

En su lugar, entiende que se constitucionalizaron mecanismos que ampliaban las facultades del presidente, como la capacidad de dictar decretos de necesidad y urgencia, emitir decretos delegados y promulgar parcialmente leyes, lo que constituía una vía para evadir el control legislativo.

Además, argumentó que se le permitió al presidente la reelección inmediata, pudiendo volver a ser electo luego de cuatro años, por lo que de acuerdo con el líder socialista una persona podía lograr estar en el poder 16 años en un período de 20 años e incluso Menem podría llegar a estar 18 años en un período de 22 años.

Asimismo consideró que la figura del Jefe de Gabinete tampoco sirvió para el propósito de atenuar el sistema presidencialista ya que lo nombra y remueve el presidente, como así también a los ministros de la Corte Suprema los cuales, con variantes, siguen siendo propuestos por el Presidente. Por lo que la reforma no logró establecer un sistema efectivo de control que garantice el equilibrio de poderes, sino todo lo contrario, se conservó y se profundizó la concentración del poder del presidente a raíz de las nuevas atribuciones presidenciales.

TENSIONES (ACTUALES) EN MATERIA DE SOBERANÍA Y DERECHO INTERNACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS. LA POSTURA DE GUILLERMO ESTÉVEZ BOERO

La Convención Constituyente buscó darle claridad a uno, de los tantos, problemas que existían en el derecho, uno de ellos el re-

lativo a las relaciones entre el derecho interno y el derecho internacional. En dicho contexto el líder socialista argumenta en favor de que *“ningún tratado pueda ser invalidado en adelante por estar en contradicción con la Constitución”*. La Convención Constituyente terminó de zanjar el lugar en la supremacía constitucional que ocupan los tratados internacionales, fijando que estos se encuentran por encima de las leyes, terminó con largas discusiones y vaivenes jurisprudenciales.⁸

A su vez los convencionales constituyentes le otorgaron a una serie de instrumentos internacionales jerarquía constitucional. Sin embargo en la actualidad y luego de décadas de jurisprudencia pacífica con respecto a ello, la Corte Suprema de Justicia de la Nación en su actual composición ha tenido un importante giro nacionalista. A partir del fallo “Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto s/ informe sentencia dictada en el caso “Fontevecchia y D’Amico vs. Argentina” emitido por la Corte Interamericana de Derechos Humanos” se pone en duda la obligatoriedad del cumplimiento de las sentencias de tribunales internacionales, incluso cuando el país sea parte contenciosa en el asunto, generando una tensión en la protección de los derechos humanos en el sistema interamericano e inaugurando un repliegue interno que implosiona el diálogo de Cortes y de fuentes para inaugurar un monólogo.

Esta situación sin embargo estaba muy clara en la postura generosa que Guillermo Estévez Boero le dio al alcance de aquellos instrumentos internacionales al dotarlos de jerarquía constitucional. El líder socialista no estaba solo en esta tesitura, similar idea tenía el ex-presidente Raúl Alfonsín, quien tuvo la valentía tiempo atrás de juzgar a los miembros de la junta militar. Sin embargo, pareciera que la actual composición de la Corte Suprema privilegia la interpretación constitucional y realiza una interpretación tomando la intervención de los convencionales del MODIN, en lugar de los convencionales radicales, socialistas o demoprogresistas. Toda una elección...

8 Por ejemplo las idas y vueltas de los fallos “Merck Química Argentina contra Gobierno de la Nación, sobre interdicto”, “Martín & Cía. Ltda. SA c/ Nación”, “Ekmekdjian, Miguel Ángel c/ Sofovich, Gerardo y otros. s/ Recurso de hecho”, entre otros.

En efecto, el artículo 72 inc. 22 alude a que dichos instrumentos internacionales tienen jerarquía constitucional “en las condiciones de su vigencia”. Durante décadas la jurisprudencia argentina supo interpretar que dicha expresión significa “tal y como los tribunales internacionales interpretan las convenciones internacionales”. Dicha interpretación es factible con lo expuesto por Guillermo Estévez Boero cuando celebra de que se trata de la incorporación de normas internacionales de carácter imperativo y alude al *ius cogens* (nótese lo avanzado de su discurso faltando una década para el fallo “Simón” el cual recepta la noción de que la costumbre internacional o sea el *ius cogens* es fuente de las obligaciones). Además el socialista alude que dichas normas se imponen sobre la voluntad de los Estados, y éstos “*no pueden invocar su incumplimiento ni siquiera su orden público interno*”. Llamado de atención para la actual Corte Suprema que antepone y dispone sobre el orden público interno en desmedro de los compromisos que el Estado voluntariamente ha hecho en materia de derechos humanos.

Por si no quedara claro, Estévez Boero puntualiza que el artículo 31 de la Constitución no es una jerarquización de leyes o dogmas de valor, sino que establece la primacía del derecho federal frente al ámbito de las posibilidades de la provincia. Por lo que rechaza así que, como pareciera señalar la reciente jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, hay un grupo de normas de derecho público compuesto por los primeros artículos de la Constitución y otras normas, que harían que sean supremos incluso a los tratados internacionales con igual jerarquía, constituyendo per se un peldaño dentro del propio nivel constitucional. “*Se trata de devolver a la Argentina a un nivel de jerarquización de los derechos básicos de las personas y de los seres humanos. Esto es fundamental porque jerarquiza su defensa y posibilita el surgimiento de nuevas jurisprudencias (sí, en plural), de nuevas interpretaciones y de nuevas aplicaciones que protejan a la persona humana*”. Por lo que los tratados “*deben interpretarse en forma complementaria con los derechos y garantías allí reconocidos*” (en la Constitución Nacional).⁹

9 ESTÉVEZ BOERO, Guillermo: *Reseña labor constitucional: Convención Nacional Consti-*

Por último y en materia de derechos humanos rechaza la afirmación conducente a interpretar que “*en las condiciones de su vigencia*” tenga una lectura relativa a consolidar constitucionalmente la imposibilidad de acceso a la interrupción voluntaria del embarazo, siendo este un tema que deberá ser resuelto no por las convicciones sino en base a derechos y obligaciones, pero no por la Convención Constituyente sino por parte del Congreso, como en efecto recientemente ha sucedido. Sostener la postura contraria, muy en boga en el actual giro conservador del derecho constitucional, obligaría a que sea considerada inconstitucional la propia ley de interrupción voluntaria del embarazo, planteo que sin lugar a duda carece de base normativa. En este sentido fue tajante para determinar que la Convención no tenía habilitación para fijar este tema, por lo que esta postura refuerza aún más la interpretación amplia y generosa de recepción constitucional de los derechos humanos.

Es todo ello que en su propuesta del 75 inc. 22 se formula lisa y llanamente que dichos tratados de derechos humanos “serán la Ley Suprema de la Nación” y sin mayores rodeos gramaticales que “induzcan a errores” como acontece en la actualidad jurisprudencial en la que vuelven a imponerse filosofías vernáculas.

ALGUNAS CONCLUSIONES

Guillermo Estévez Boero, a través de su participación en la Convención Constituyente de 1994, dejó un legado de lucha por la democracia, la república y los derechos humanos en Argentina. A pesar de los obstáculos que enfrentó, su llamado a una reforma constitucional participativa y descentralizada sigue siendo relevantes en el contexto actual. Su mirada generosa en materia de derechos humanos, guía la interpretación más progresista en materia de la universalidad de la protección de estos y de su efectivo cumplimiento, a pesar del giro nacionalista de la Corte Suprema de Justicia de la Nación.

tuyente 1994; Santa Fe- Paraná (Del 25/5/1994 al 24/8/1994).

La historia de la reforma de 1994 es un recordatorio de que la construcción de una democracia sólida y representativa requiere un compromiso real con la participación ciudadana y la limitación del poder concentrado.

Sin lugar a duda que el Partido Socialista del cual formaba parte continúa hasta la actualidad con el legado marcado por el caudillo socialista en la Convención y se aprecia en la aversión de los socialistas al dictado de los DNU y las propuestas tendientes a reformar la ley 26.122 que desnaturaliza el control. También su legado se observa en el histórico juicio impulsado por el gobernador Hermes Binner en la Corte Suprema en reclamo del cumplimiento de las pautas del federalismo fiscal,¹⁰ o también durante las gobernaciones socialistas en la provincia de Santa Fe que impulsaron un virtuoso rol del Estado en materia de salud. No menor ha sido el intento serio por reformar la anquilosada constitución santafesina efectuado durante el gobierno de Lifschitz. Sigue siendo el ideario de Estévez Boero para el partido centenario una profunda fuente de inspiración para la resolución de viejos y nuevos problemas.

La efectiva eficacia de los derechos humanos, la búsqueda de un sistema republicano con límites a los poderosos y la mayor equidad social son tareas que aún están pendientes en la agenda política argentina. La visión de Estévez Boero y su propuesta de un estado más participativo resuenan con fuerza en un país que continúa enfrentando traumas del pasado y desafíos en su camino hacia una democracia plena y efectiva. El sueño de trabajar para constituir ese país fue para Guillermo Estévez Boero un sueño absolutamente realizable.

Bibliografía

-ESTÉVEZ BOERO, Guillermo: *Reseña labor constitucional: Convención Nacional Constituyente 1994; Santa Fe- Paraná (Del 25/5/1994 al 24/8/1994)* - Segunda ed. (Rosario: Fundación Estévez Boero, 2016).

10 Fallo "Provincia de Santa Fe c/ Estado Nacional s/ Acción declarativa de inconstitucionalidad"

¿POR QUÉ REFORMAR LA CONSTITUCIÓN NACIONAL?

OBJETIVOS Y MIRAS DE LA REFORMA DE 1994

Federico Baravalle¹

A 30 años de la reforma constitucional más importante y voluminosa de Argentina, el constitucionalismo histórico se reúne en este nuevo aniversario para pensar en perspectiva jurídico-política e histórica, los derroteros de la reforma que mantiene vivo el espíritu alberdiano de la constitución histórica.

¿POR QUÉ REFORMAR LA CONSTITUCIÓN NACIONAL?

La coyuntura de recuperación de la democracia en 1983 restituyó los debates en la arena política en torno a la necesidad de la reforma constitucional. El cúmulo de procesos que se acopiaron hasta 1993 terminó por lanzar al ejecutivo nacional a realizar una de las hazañas más importantes de los últimos años en nuestra historia constitucional.

Entre los antecedentes más importantes se encuentran: la reforma de 1957², el giro de la política nacional hacia la democracia de gobierno, el reflote de las discusiones políticas en materia constitucional, el influjo internacional³ a través de las reformas constitucionales y también el clima de época - un clima cambio y transformación.

La reforma constitucional de 1994 fue aprobada a través de la ley 24.309, con el que el oficialismo, junto con amplios sectores de

1 Profesor de Historia.

2 Gran parte de la literatura política de la post dictadura ("Revolución Libertadora") ha manifestado su rechazo al proceso de reforma constitucional impulsado por el gobierno de Aramburu en el año 1957.

3 Nicaragua en 1987, Portugal en 1982 - 1989 - 1991, Brasil en 1988, Colombia en 1991, Francia en 1992, Paraguay en 1992, Perú en 1993.

la oposición, aunaron esfuerzos mancomunados desde sus espacios políticos y abrieron así una nueva etapa en la historia constitucional argentina.

¿PROYECTO DE LEY O PROYECTO DE DECLARACIÓN?

Es notable la disyuntiva que rodea al Derecho Constitucional al momento de explicar las características y requisitos para impulsar una reforma constitucional. El art. 30 de la Constitución Nacional expresa la siguiente fórmula: *Art. 30 de la Constitución Nacional: “La Constitución puede reformarse en el todo o en cualquiera de sus partes. La necesidad de reforma debe ser declarada por el Congreso con el voto de dos terceras partes, al menos, de sus miembros; pero no se efectuará sino por una Convención convocada al efecto”.*

El artículo previamente citado establece un requisito indispensable: que la reforma debe ser por una declaración. Sin embargo, la práctica legislativa ha constituido su propia praxis a través de la redacción de un proyecto de ley que declara la necesidad de una reforma constitucional. “*Ley 24.309, “ARTÍCULO 1º-Declárase necesaria la reforma parcial de la Constitución Nacional de 1853 con las reformas de 1860, 1866, 1898 y 1957”.*”⁴

Existen dos interpretaciones para el artículo 30. Por un lado, la interpretación estricta defiende sin objeciones que la reforma debe impulsarse por medio de una declaración del Congreso, como un acto del poder Legislativo. Por otro lado, se sostiene una interpretación menos taxativa del artículo 30. Según esta segunda posición, la declaración de necesidad de la reforma debe manifestarse en un proyecto de ley. La última interpretación es la adoptada por la doctrina mayoritaria.

4 Es muy interesante la expresión del artículo 1º de la ley de declaración de necesidad de la reforma. En el artículo mencionado se citan todas las reformas constitucionales (“1860, 1866, 1898 y 1957”), con excepción de la reforma de 1949 (ya que esta fue abrogada por la Proclama del 27 de abril de 1956 dictada durante el gobierno de General Pedro E. Aramburu. *Que declaró “vigente la Constitución Nacional sancionada en 1853, con las reformas de 1860, 1866, 1898 y exclusión de la de 1949”.*)

¿PARA QUÉ REFORMAR?

Son varias las ideas fuerza que impulsaron el proyecto de declaración de la reforma constitucional de 1994. Algunas de ellas están íntimamente vinculadas a la coyuntura político institucional que atravesaba el país, otras ponen el foco en los procesos constitucionales europeos y norteamericano.⁵

Entre las ideas más importantes que han caracterizado a la reforma y la actuación de la Convención Constituyente se encuentran: la “atenuación del presidencialismo”, “la mayor independencia del Poder Judicial”, el “fortalecimiento del régimen federal” y el “mayor alcance de los derechos consagrados en la parte dogmática de la Constitución”.

ATENUACIÓN DEL PRESIDENCIALISMO

La atenuación del presidencialismo ha sido comprendida como la limitación a los poderes que gozaba el presidente de la Nación bajo nuestro sistema de gobierno. En él, el Poder Ejecutivo Nacional había adquirido importantes poderes de gobierno, y la reforma impulsaba la “limitación” de tales poderes.

“La idea central de esta reforma es la de la descentralización del poder político. Se trata de la descentralización de un sistema de poderes que fue organizado en 1853 de acuerdo con las realidades de entonces. Haber adoptado en aquel momento (1853) el sistema representativo, republicano y federal, después de haber vivido tantos años de desencuentros entre argentinos, era una actitud realmente visionaria.

El hiperpresidencialismo adoptado en aquella época (1853) por nuestra Constitución no fue un infortunio sino un designio. Alberdi sostenía que se necesitaba un Ejecutivo fuerte en un país que había vivido en la guerra y en la sangría, prácticamente en una aldea de

5 GARGARELLA, Roberto: “Pensando sobre la reforma constitucional en América Latina”. El derecho en América Latina. Un mapa para el pensamiento jurídico del siglo XXI. Coordinador: César Rodríguez Garavito. Editorial: Siglo XXI.

enormes distancias donde era imposible conocer a los demás, donde la mitad del territorio estaba ocupado por el indio, todo ello enmarcado en un mundo centralista.

Fue entonces que —lógicamente— nuestros constituyentes establecieron este sistema presidencial fuerte, con facultades concentradas, que hoy llamaríamos hiperpresidencialista”⁶ (06/06/94).

¿CÓMO LOS LIMITÓ?

La perspectiva que sostengo proporciona una mirada crítica sobre aquel slogan de la reforma que intentó terminar con el cesarismo en el cargo del Ejecutivo. Una mirada rápida sobre las principales reformas en el Poder Ejecutivo nacional permite advertir el crecimiento de las facultades del presidente más que la atenuación de tales poderes. Entre las reformas más importantes que se realizaron acerca del Poder Ejecutivo se encuentran: la reducción del mandato de seis años a cuatro, la posibilidad de su reelección inmediata por un solo período, la eliminación del mandato confesional⁷ del presidente, la creación del cargo de jefe de Gabinete⁸, la facultad de nombrarlo y la capacidad de ejercer facultades legislativas a través de los Decretos de Necesidad y Urgencia.⁹

Este paquete de reformas ha sido materia de críticas por cuanto la reelección del presidente fricciona con el principio republicano de la periodicidad en los mandatos y fomenta una práctica partidaria interesada en perpetuar en el poder a la figura del presidente de turno.

6 BERHONGARAY, Antonio (UCR). Convencional Constituyente. Diario de Sesiones del día. (06/06/94) p.695 y 695

7 Antes de la reforma de 1994, el presidente de la Nación debía profesar la fe católica y al momento de asumir la presidencia, debía jurar sobre las Santas Escrituras (Biblia).

8 En realidad, la naturaleza del jefe de Gabinete homologa al primer ministro en otros países, y por lo tanto su cargo estaría en manos del Congreso. Sin embargo, de las discusiones en la Convención Constituyente se resolvió que el cargo sería elegido por el Poder Ejecutivo en ejercicio.

9 Así como también mediante las delegaciones legislativas, a las que me referiré a continuación.

En cuanto al jefe de Gabinete, el funcionamiento y la finalidad del cargo han quedado relegadas a circunstancias políticas como consecuencia de la naturaleza facultativa de su designación. El jefe de Gabinete es elegido por el presidente de turno, y sus funciones están constreñidas al facultamiento del Poder Ejecutivo.

En cuanto a las funciones legislativas, el presidente tiene tres herramientas para interferir en la confección de disposiciones legislativas de alcance nacional:

- a) El art. 99 inc. 3 faculta al presidente para declarar Decretos de Necesidad y Urgencia.
- b) El artículo 76 faculta al Congreso Nacional para concederle al presidente “Delegaciones Legislativas”, a través de las cuales el presidente también puede legislar.
- c) Finalmente, el presidente está facultado para vetar proyectos de ley que provengan del Congreso de la Nación. (salvo en los casos que el proyecto de ley sea aprobado por insistencia del Congreso).

Estas herramientas mencionadas anteriormente otorgar el poder al presidente de la Nación para crear decretos con carácter de ley, con un impacto real en la política del país.¹⁰

En primer lugar, los decretos de necesidad y urgencia son incorporados a la Constitución como facultad del Ejecutivo en respuesta a una práctica histórica, por la cual los presidentes creaban decretos-ley sin imperativos legales. Hoy es una facultad garantizada constitucionalmente para “evitar su uso indiscriminado”.

En segundo lugar, las delegaciones legislativas son institutos a través de los cuales el Congreso delega en el presidente, por un tiempo determinado y en ciertas materias específicas, la facultad de crear decretos con carácter de ley¹¹. Estos instrumentos han recibido

10 Hoy en día, a un año de la llegada del presidente Milei, las facultades del Poder Ejecutivo han sido ampliamente cuestionadas por este espíritu cesarista que envuelve a la figura presidencial.

11 Ley 27742. Ley de bases y puntos de partida para la libertad de los argentinos. (“Ley

enorme cantidad de críticas ante el margen de libertad que se otorga al órgano ejecutivo para llevar a cabo funciones pura y exclusivamente legislativas.

En tercer lugar, la capacidad del ejecutivo para proclamar los proyectos de ley aprobados en las Cámaras le otorga un manejo sólido de lo que sucede en el Congreso, facilitando su intervención directa en el proceso de confección de las leyes (facultad exclusiva del poder legislativo). El camino de la ley concluye con la proclama presidencial¹².

Todo lo anterior nos permite concluir preliminarmente, que la reforma constitucional de 1994 ha merecido una revisión exhaustiva de las facultades ejecutivas con miras muy distintas a los objetivos proclamados por los convencionales constituyentes o incluso por la ley (24.309).

Finalizando este último punto, el convencional BARCESAT (Frente Grande) en su alocución marcó puntos de contacto con los dichos del convencional BERTHONGARAY, señalando que en la ley no se observa una atenuación del presidencialismo, sino lo contrario.

Merece un examen crítico la consideración acerca de si la constitucionalización de los decretos de necesidad y urgencia, el reconocimiento de la delegación de facultades legislativas y la promulgación parcial de leyes constituye sinceramente una atenuación.

Aquellos que expresamos el disenso tenemos toda la legitimidad de volcar en el debate en particular todas las dudas que nos surgen con respecto a si los factores que hemos mencionado significan realmente una atenuación del sistema presidencialista. Pero pretendemos confrontar; no queremos que voten con nosotros, sino que

Ómnibus”).

Art. 1: Deléganse en el Poder Ejecutivo nacional las facultades dispuestas por la presente ley, vinculadas a materias determinadas de administración y de emergencia, en los términos del artículo 76 de la Constitución Nacional, con arreglo a las bases aquí establecidas y por el plazo dispuesto en el párrafo precedente.

12 A lo largo de toda nuestra historia nacional hemos presenciado el famoso “veto” presidencial. Un momento sumamente controvertido en el que el presidente rechaza el proyecto de ley aprobado en las Cámaras.

confronten una por una cada una de estas iniciativas, que algunos las ven como una atenuación y otros las entendemos como una superación de un sistema presidencialista o —dicho de otra forma— hiperpresidencialista¹³ (06/06/94).”

MAYOR INDEPENDENCIA DEL PODER JUDICIAL

Un segundo punto importante en la agenda de la convención constituyente fue su interés por ampliar la independencia del Poder Judicial. En dirección con las miras propuestos, se dictaron reformas de distinta naturaleza para alcanzar tales objetivos. a) Se crearon el Consejo de la Magistratura (artículo. 114.), b) el Ministerio Público (¿cuarto Poder? Art. 120), y c) el jurado de enjuiciamiento (artículo. 115).

El propósito perseguido por los convencionales constituyentes hacia una mayor independencia del Poder Judicial se materializó en un cuerpo de reformas tendientes a consolidar el poder de dicho órgano ante los atropellos constantes al regular funcionamiento de la justicia.¹⁴

La necesidad material de la reforma atiende a una problemática de larga data en la historia nacional, por la cual el poder judicial y el poder ejecutivo han mantenido un vínculo entrañable y sostenido en el tiempo, violando los principios fundamentales de la división de poderes y del funcionamiento del poder judicial en lo que respecta a la independencia de los jueces, todo ello en aras de garantizar la gobernabilidad en las distintas coyunturas históricas de Argentina. Tales vínculos aseguran las condiciones específicas para consolidar en el orden nacional las políticas impulsadas desde el poder ejecutivo, gozando de estabilidad jurídica.

En cuanto a la creación de un órgano separado (el Consejo de la Magistratura), el poder judicial queda blindado de una seguridad

13 BARCESAT, Eduardo Salvador (Frente Grande). Convencional Constituyente. Diario de Sesiones del día. (06/06/94). Pág. 703.

14 El poder judicial ha sido históricamente en nuestro país la garantía de gobernabilidad de los gobiernos durante todo el siglo XX

jurídica en torno a su funcionamiento y organización interna. Entre sus funciones tenemos: “a) *Seleccionar mediante concursos públicos los postulantes a las magistraturas inferiores.* b) *Administrar los recursos y ejecutar el presupuesto que la ley asigne a la administración de justicia.* c) *Ejercer facultades disciplinarias sobre magistrados.* d) *Decidir la apertura del procedimiento de remoción de magistrados, ordenar la suspensión, y formular la acusación correspondiente.* e). *Dictar los reglamentos relacionados con la organización judicial y todos aquellos que sean necesarios para asegurar la independencia de los jueces y la eficaz prestación de los servicios de justicia.*” (Art. 114 de la Constitución Nacional).

Para reforzar el rol autónomo de la institución judicial como un órgano extrapoder, la reforma incorporó el artículo 120 a la Constitución Nacional, otorgando rango de autonomía y constitucionalidad al Ministerio Público.¹⁵

*“Como también sostiene el doctor Mariano Cavagna Martínez, que es autor de un importante proyecto sobre el particular, la necesidad de proteger la legalidad y la misma operatividad de la tarea que corresponde al Ministerio Público llevó a la doctrina a establecer cuatro maneras de comprender la posición institucional que corresponde a este órgano. Como ya se señaló, la primera la ubica en el Judicial; la segunda, que es la tradicional, en la órbita del Poder Ejecutivo; la tercera, emplea el criterio de pertenencia institucional al Poder Legislativo; y la última es la que postula la necesidad de articularlo como un órgano extrapoder (19/08/94).”*¹⁶

Con la incorporación del Ministerio Público, los convencionales buscaron la permanencia del servicio de justicia con autonomía funcional¹⁷ y autarquía financiera. ¿Qué significan ambos concep-

15 En el Diario de Sesiones de la Convención Constituyente, el 19/08 se abordó en el debate el art. 120, donde los convencionales se refieren al mismo como un “órgano extrapoder”.

16 MASNATTA, Héctor. Convencional Constituyente. Diario de Sesiones del día. (19/08/94). P 4664.

17 “Tenemos, entonces, la superación de lo que puede llamarse una esquizofrenia. El jefe del Ministerio Público, al mismo tiempo que manejaba la acusación, tenía que dirigir a los defensores, lo cual evidentemente producía una situación poco clara que ahora queda zanjada definitivamente.” (p. 4665).

tos? Autonomía funcional por cuanto el MP debe trabajar - funcionar - bajo su propio orden y regulación, evitando la camaradería con el poder judicial, y también guiado con el deber de velar por el interés público, garantizando así la objetividad del proceso e imparcialidad frente a las partes que intervienen. Mientras que la autarquía financiera posibilitó al Ministerio Público su propia administración interna y orden presupuestario.

Finalmente, la reforma aseguró un sistema de control del aparato judicial por medio del “jurado de enjuiciamiento”. Este sistema garantiza la observancia de la función judicial y el efectivo cumplimiento de las obligaciones emanadas del ordenamiento normativo y las regulaciones propias de la función judicial. El jurado se convoca ad hoc para resolver la situación de los magistrados judiciales ante las denuncias que prosperan en contra del funcionario por las causales previstas en el art. 53 de la Constitución Nacional: “*mal desempeño o por delito en el ejercicio de sus funciones; o por crímenes comunes*”.

Todas las reformas previamente citadas consagran la voluntad común de los convencionales para profundizar el margen de independencia entre el poder judicial y los demás órganos de gobierno. El interés por separar al poder ejecutivo del órgano jurisdiccional fue una discusión constantemente presente en la historia de Argentina. Fundamentalmente desde 1930 la justicia ha estado intervenido por los gobiernos de turno, siendo raras las ocasiones en las que las autoridades jurisdiccionales - a través de las Corte Suprema o los tribunales inferiores - goza de autonomía funcional real y concreta.

FORTALECIMIENTO DEL RÉGIMEN FEDERAL

Nos los representantes del pueblo de la Nación Argentina, reunidos en Congreso General Constituyente por voluntad y elección de las provincias que la componen, en cumplimiento de pactos preexistentes, con el objeto de constituir la unión nacional, afianzar la justicia, consolidar la paz interior, proveer a la defensa común, promover el bienestar general, y asegurar los beneficios de la libertad, para no-

sotros, para nuestra posteridad, y para todos los hombres del mundo que quieran habitar en el suelo argentino: invocando la protección de Dios, fuente de toda razón y justicia: ordenamos, decretamos y establecemos esta Constitución, para la Nación Argentina.

El preámbulo de la Constitución Nacional enarbola el proceso preconstituyente desde una mirada federal. Fueron los representantes de las provincias quienes, reunidos en el Congreso General Constituyente, concibieron la Constitución de Argentina y permitieron el armado de los poderes de gobierno, para los cuales organizaron dos órdenes jurisdiccionales; la Nación y las Provincias - a quienes se agregó la autonomía municipal y la autonomía de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires con la reforma de 1994 -.

En torno al mencionado orden jurisdiccional, la Carta Magna estableció, a través de las provincias, las competencias propias de cada ámbito espacial y territorial, adjudicando un facultamiento específico: las facultades delegadas¹⁸, las conservadas,¹⁹ las concurrentes²⁰ y las prohibidas.²¹ El conjunto de facultades blindó jurídicamente el funcionamiento y manejo de cada una de las provincias en materia legislativa y de competencia frente al ordenamiento nacional, estipulando concretamente las fronteras que cada instancia jurisdiccional posee para el ejercicio de sus funciones.

Al compás del acto preconstituyente, los convencionales constituyentes de 1994 impulsaron una reforma con miras a la profundización del federalismo histórico en Argentina. La labor desempeñada convergió en la sistematización del modelo político federal al interior del territorio nacional, con alcances expansivos.

Los puntos más importantes que se abordaron en la reforma de 1994 fueron: la autonomía de los municipios y principalmente se concretó la autonomía de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires

18 Son el conjunto de facultades de la Nación. (arts. 75, 99).

19 Son el conjunto de facultades de cada una de las Provincias. (Art. 5, 121 y ssg.)

20 Son el conjunto de facultades que comparten ambos poderes simultáneamente. (Art. 13)

21 Son el conjunto de facultades que la Nación o las provincias tienen estrictamente prohibido. (arts. 126, 127, 75 inc. 12).

(129), la libertad de las provincias para crear regiones (124) y el dominio formal de los recursos naturales en las provincias.²²

La autonomía de los municipios brindó mayor libertad a las grandes jurisdicciones políticas al interior de las provincias, y garantizó un andamiaje constitucional que fundamenta la posición que los municipios adoptan ante ciertas decisiones. El reconocimiento que la Constitución Nacional ha dado a la autonomía municipal se ha visto reflejado en las Constituciones Provinciales y la incorporación de tales principios. Las provincias de: La Rioja (art. 168), Corrientes (art. 216), Entre Ríos (art. 231), Misiones (art. 161), Chaco (art. 182), Salta (art. 170), Jujuy (art. 178), Tucumán (art. 132), Santiago del Estero (art. 204), San Juan (art. 247), San Luis (art. 248), Neuquén (art. 271), La Pampa (art. 115), Río Negro (art. 225), Chubut (art. 225), Santa Cruz (art. 141), Tierra del Fuego (art. 169), Catamarca (art. 244)²³, Córdoba (art. 180) y Misiones (art. 161)²⁴ han reconocido constitucionalmente la autonomía municipal. Sin embargo, las provincias de Buenos Aires, Formosa y Santa Fe²⁵, todavía no han reconocido constitucionalmente la autonomía municipal.

De manera concordante con lo previamente mencionado, la reforma de 1994 incorporó el art. 124 a nuestro ordenamiento jurídico, a través del cual se faculta a las provincias a “crear regiones” para el desarrollo económico y social, con el alcance de firmar acuerdos internacionales que no sean incompatibles con la política exterior de la Nación o afecte sus facultades delegadas. La ampliación de las facultades previstas por el art. 124 favorecen un mayor alcance del principio federal de gobierno al otorgar a las provincias la capacidad de impulsar proyectos regionales con otras provincias o incluso con

22 Art. 124, último párrafo.

23 Es una autonomía más limitada que las demás. Solamente contempla la autonomía en materia: administrativa, económica y financiera. (quita la autonomía política y la institucional).

24 La autonomía se encuentra limitada a los aspectos: políticos, administrativos y financieros.

25 En la Constitución de Santa Fe directamente no se menciona la palabra “autonomía” en todo el documento.

otros países, con el fin de fortalecer y desarrollar aspectos sociales o económicos al interior de las provincias²⁶.

Finalmente, la última oración del art. 124 zanja una disputa histórica entre las Provincias y la Nación en torno al manejo de los recursos naturales, al establecer que: “*Corresponde a las provincias el dominio originario de los recursos naturales existentes en su territorio.*” La expresión deja en claro que el dominio de los recursos naturales en el territorio provincial pertenece a las provincias, y por tanto, esta reforma impulsa una profundización del federalismo al interior de las provincias y las jurisdicciones inferiores.

MAYOR ALCANCE DE LOS DERECHOS CONSAGRADOS EN LA PARTE DOGMÁTICA DE LA CONSTITUCIÓN

Para finalizar el análisis de los principales objetivos de la reforma y sus resultados, consideraré la ampliación de los derechos consagrados en el Capítulo segundo: “*Nuevos derechos y garantías*”, incorporados al apartado dogmático de la Constitución. A través de la reforma constitucional se incluyeron los 36 el 43.

Los derechos de “tercera generación” consagrados en la Constitución Nacional fueron una reacción concreta al autoritarismo imperante durante los años que separan a la última reforma (1957). En este nuevo escenario aparecieron nuevos actores como los consumidores, los electores directos,²⁷ se modificaron los sistemas electorales y se constituyó a los partidos políticos como institución fundamental del sistema democrático (art. 38). También se fortalecieron los canales de impulso a las acciones individuales para proteger los derechos y prevenir la violación de los derechos humanos, tales como los amparos.

En relación con los nuevos derechos adquiridos, la reforma amplió las posibilidades de participación política de la ciudadanía

26 Entre los ejemplos, las provincias podrían impulsar proyectos económicos tales como: pedido de préstamos internacionales, acuerdos de desarrollo e impulso industrial o infraestructural en la provincia, como también el manejo de los recursos naturales.

27 Recordemos que la reforma de 1994 modificó el sistema de elección del presidente, eliminando el Colegio de Electores.

a través de dos herramientas: la iniciativa popular y las consultas populares (vinculantes y no vinculantes).

Como ya se mencionó, emergieron en el ordenamiento constitucional nuevos sujetos de derechos como son los consumidores, para quienes el derecho brinda una protección especial frente a la situación de vulnerabilidad e inferioridad que tienen en comparación con los grandes actores económicos del mercado. A su vez, se afianzaron constitucionalmente los derechos de todas las personas a gozar de un medioambiente sano y equilibrado. Estos derechos dieron paso a nuevos reclamos judiciales y la creación de figuras jurídicas que bregan por defender un interés jurídico común (o compartido) o derechos individuales homogéneos.

Entre los nuevos mecanismos que otorgaron mayores garantías a la defensa de los derechos humanos, la reforma incorporó el artículo 75 inciso 22, por el cual los convencionales dispusieron el otorgamiento de jerarquía constitucional a los tratados internacionales de derechos humanos. Una revolución en nuestra constitución nacional por la cual nuestro derecho se tornó indubitablemente hacia una perspectiva dualista.²⁸ La llegada de dicho inciso al ordenamiento nacional garantiza la imbricación entre los tratados internacionales de derechos humanos y la Constitución Nacional, antes ajenos entre sí, así como también abre la puerta al control de convencionalidad de los organismos internacionales.

Todos los derechos adquiridos con la reforma han gozado del prestigio internacional frente a los organismos internacionales de derechos humanos, el control de convencionalidad y el resguardo de los derechos y garantías vigentes en los tratados de derechos humanos firmados por Argentina. Ahora bien, ¿de qué sirven tantos derechos si no hay cambios reales en la organización interna del poder?

28 Este apartado merecería un abordaje más complejo y exhaustivo por su naturaleza e importancia para el ordenamiento normativo argentino. Sin embargo, me limitaré a mencionar sus aspectos fundamentales, como parte de la ampliación de los derechos involucrados en el ámbito dogmático de la Constitución Nacional. Para una profundización del tema ver “Hitters, Juan Carlos. *“La reforma de la Constitución Argentina de 1994 y los tratados sobre Derechos Humanos a 20 años de su vigencia”*”.

Muchas de las dificultades que han encontrado los nuevos derechos adquiridos a través de la reforma frente al anquilosado sistema de poder enraizado en las viejas instituciones que datan del siglo XIX, se encuentra en su operatividad. ¿Cuántas veces se aprobó una ley introducida por iniciativa popular?, ¿cuál es el marco normativo para la aplicación de los instrumentos internacionales y actuaciones de los organismos internacionales de carácter vinculante en Argentina? Estas y otras preguntas remiten a problematizar el andamiaje jurídico-institucional que forjaron los convencionales constituyentes en 1994.

CONCLUSIONES

El recorrido esbozado en este trabajo afina sus intereses alrededor de los objetivos y horizontes que los convencionales constituyentes vislumbraron en los debates iniciales de la reforma y al final de la misma.

Hemos realizado un trayecto crítico y analítico de las principales ideas fuerza de la reforma y su materialidad en el articulado de la constitución nacional, pensándolas en clave histórica y política, analizando la incidencia de las propuestas.

Las miradas en torno a la reforma constitucional de 1994 son muchas, y cada autor pondera distintos vértices o ángulos de la reforma, y con ellos, las conclusiones se diluyen en decisiones metodológicas y epistemológicas, nublando la perspectiva global del acto constituyente.

La reforma trajo consigo importantes cambios al interior de la dinámica político-institucional de Argentina, cambios ciertamente necesarios, pero que vistos en perspectiva han carecido del impacto propuesto por los convencionales constituyentes de 1994. La naturaleza, características y acontecimientos históricos que rodean la escena de la reforma han arraigado un sentimiento crítico hacia ella.²⁹ El

29 Hoy más que nunca se ha materializado una crítica concreta a las facultades del ejecutivo para la toma de decisiones y el manejo político de la coyuntura nacional.

Pacto de Olivos, las limitaciones y pormenores del proyecto de ley del Congreso (24.309) y la puja de los distintos sectores de la política nacional para visibilizar distintas posiciones en torno a la reforma, forjaron una constitución nacional fraterna de la institucionalidad democrática, pero este proceso está muy lejos de ser perfecto.

No obstante, todo ello no opaca el hecho de que la reforma de 1994 fue un acontecimiento inédito y sumamente enriquecedor para el orden institucional y político de Argentina. Un proceso complejo, con aciertos y errores, pero al fin, con intenciones de reforzar la institucionalidad y fortalecer el orden constitucional envejecido.

Artículos de la Reforma³⁰:

Artículos: 36, 37, 38, 39, 40, 41, 42, 43, 44, 45, 53, 54, 56, 63, 75 incisos 1º, 2º, 3º, 6º, 8º, 19º, 22º, 23º, 24º, 30º y 31º. Art. 76, 77 primer y segundo párrafo, 79, 81, 82, 85, 86, 89, 90, 91, 93, 94, 95, 96, 97, 98, 99 incisos 1º, 3º, 4º, 7º, 10º, 17º y 20º, 100, 101, 113, 114, 115, 120, 123, 124, 125, 129.

Bibliografía:

-Diario de Sesiones de la Convención Nacional Constituyente de 1994 (<https://www2.hcdn.gob.ar/>)

-GARGARELLA, Roberto: *Pensando sobre la reforma constitucional en América Latina* en *El derecho en América Latina*. Un mapa para el pensamiento jurídico del siglo XXI. Coordinador: César Rodríguez Garavito. (Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores S.A., 2011)

- GARGARELLA, Roberto: *Un breve balance de la reforma constitucional de 1994, 20 años después* en *Pensar en Derecho* (Buenos Aires: Eudeba, 2015)

30 Para mayor comprensión se anexaron todos los artículos modificados o incorporados en la reforma de 1994.

-HITTERS, Juan Carlos: *La reforma de la Constitución Argentina de 1994 y los tratados sobre Derechos Humanos a 20 años de su vigencia* en Anales de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales (La Plata: 2014)

-HERNÁNDEZ, Antonio M.: *25 años de la Reforma Constitucional de 1994* en Revista Jurídica de Buenos Aires (Buenos Aires, Facultad de Derecho, 2019)

-HERNÁNDEZ, Antonio M.: *Valoración de la Reforma Constitucional de 1994* (Córdoba: <http://www.acader.unc.edu.ar>, 2004)

-*Las reformas de la Constitución argentina* Boletín de la BCN n.º 132. (Biblioteca del Congreso Argentina. <https://digitales.bcn.gob.ar/files/textos/BOLETINBCN132.pdf#page=57>)

-Ley 24309. *Necesidad de Reforma Constitucional* (<http://servicios.infoleg.gob.ar/>)

-Ley 27742. *Ley de Bases y Puntos de partida para la libertad de los argentinos*. (<http://servicios.infoleg.gob.ar/>)

-NEGRETTO, Gabriel L.: *Paradojas de la reforma constitucional en América Latina* en Journal of Democracy(https://gabrielnegretto.com/wpcontent/uploads/2016/04/Paradojas_de_la_Reforma_Constitucional_e.pdf)

SECCIÓN LIBRE

LA GRATUIDAD UNIVERSITARIA, A 75 AÑOS DE SU CONSAGRACIÓN

Darío A. Vittore ¹

En memoria de mi madre, Profesora Teresa S. Durand.

I. LA REVOLUCIÓN DEL 4 DE JUNIO DE 1943, RAIGAMBRE DE UNA NUEVA POLÍTICA EDUCACIONAL

La revolución militar del 4 de junio de 1943 interrumpió la vida constitucional del país y entrañó la fractura del proceso liberal y laicista en la enseñanza. El comienzo de una nueva política educativa destinada a “*corregir los aspectos irregulares de la vida universitaria y afirmar el espíritu tradicional de los institutos de cultura superior*”² se propagó a todos los niveles educativos.

La concreción del ideario del nacionalismo popular constituyeron, en buena medida, el programa del justicialismo, concertándose una centralización del gobierno escolar, orientado según pautas que “*determinaba la acción del gobierno en todos los órdenes de su actividad*”³. Encarnado en el liderazgo de Juan Domingo Perón quien, desde su juventud, adhirió a este heterogéneo movimiento complejo de encasillar, legitimándolo con el sustento popular.

Confrontó, al menos filosóficamente, con la derivación del pensamiento hegeliano que inspiró a los totalitarismos europeos al señalar que “*al principio hegeliano de la realización del yo en el nosotros, apuntamos la necesidad de que ese nosotros se realice y perfeccio-*

1 Abogado

2 Mensaje del Presidente de la Nación, Gral. E. J. Farrell, en *Memoria del primer año de labor*, 1943 – 1944, p. 11., disponible en <https://www.cedinpe.unsam.edu.ar/content/farrell-edelmiro-mensaje-del-esrpresidente-de-la-naci%C3%B3n-graledelmiro-jfarrell-y-memoria-del>

3 *Ibíd.*, p. 20.

*ne por el yo*⁴ pretendiendo erigirse en un humanismo armonizador de los intereses sociales a la par de los diversos aportes culturales que conformaron, en su devenir, la Nación.

Se lo percibió como “*un hombre providencial. Las masas, que ya lo adoraban, así lo iban comprendiendo. Conductor de hombres, caudillo, gobernante de excepción. El aparecer de este soldado, con su intuición de lo que el pueblo necesitaba, era ‘un acontecimiento trascendental’*”⁵. Al sostener la originalidad de su doctrina, considerándola una “tercera posición”, distinta y superadora del colectivismo comunista y del individualismo capitalista que, en gran medida, expresan la “crisis de valores” del ser contemporáneo, reconoce la influencia del planteamiento aristotélico – tomista acerca de la trascendencia humana, la armonización entre lo espiritual y lo material, y la natural aspiración comunitaria al bien común.

Trazando la unidad y coordinación doctrinaria de la enseñanza, desplegó una política rectificadora del sesgo liberal y laicista, aquel que no surgió de “*una exigencia de la filosofía o de la pedagogía*”⁶, sino del positivismo francés que embelesó a la Generación del ’80, ajeno al modo de ser y sentir nacional. Así, se institucionalizó la enseñanza religiosa católica – reservándose el dictado de “instrucción moral” para aquellos progenitores que expresen su oposición – en las escuelas dependientes del Ministerio de Justicia e Instrucción Pública⁷, a fin de adaptar la ley 1420 a la letra y al espíritu de la Constitución⁸. Apenas comenzada la primera Presidencia

4 PERÓN, Juan Domingo: “La comunidad organizada”, en *Política y Estrategia* (Buenos Aires: Pueblos del Sur, 1953, p. 166).

5 GÁLVEZ, Manuel: *Recuerdos de la vida literaria. IV. En el mundo de los seres reales* (Buenos Aires: Librería Hachette, 1965, p. 79). Sin embargo, el autor luego reconocerá que “*fui un profeta, pero en algo me equivoqué. Porque Perón resultó demagogo y arbitrario. Permitió el incendio del Jockey Club y de muchos templos y de la Casa de los socialistas y persiguió a la Iglesia. Y el 55, la policía allanó espectacularmente la casa de mi hija en el Tigre, hasta con ametralladoras; encarceló a mi hijo mayor, médico, por el ‘delito’ de haber ido a defender la Catedral, que iba a ser quemada, y allanó dos veces mi propia casa, en busca de armas*”, ob. cit., p. 80.

6 AMADEO, Rómulo: *Problemas de la Educación* (Buenos Aires, 1947, pág. 83 y ss.).

7 Decreto/ley 18411 del año 1943.

8 FRANCESCHI, Gustavo J.: “El problema de la enseñanza religiosa”, en *Revista Criterio*, Año 18, N° 906, 1945, págs. 77/82.

de Perón, el Congreso ratificó los decretos del gobierno militar. El radicalismo en minoría se opuso, pero su facción mayoritaria votó favorablemente aduciendo que la enseñanza religiosa era un factor de cohesión nacional⁹.

Respondiendo a los objetivos esquematizados por la estrategia educacional, en paralelo al reordenamiento de la estructura administrativa y en el marco filosófico concebido por la reforma constitucional del año 1949, se proyectó una transformación universitaria, descollando la suspensión del cobro de los aranceles, facilitando el acceso de los estudiantes al Nivel Superior.

II. EL CONSTITUCIONALISMO SOCIAL, LA SUPRESIÓN DE LOS ARANCELES Y LA GRATUIDAD UNIVERSITARIA

Procurando saldar las demandas insatisfechas de la Reforma Universitaria del año 1918 y, al mismo tiempo, transmutar el sistema amoldándolo a los presupuestos planeados por el devenir político, en el año 1947 se sancionó la ley 13.031, derogatoria de la “Ley Avellaneda”. Su cometido más relevante sería *“afirmar y desarrollar una conciencia nacional histórica, orientando hacia esa finalidad la tarea de profesores y alumnos”*¹⁰.

Aduciendo la excesiva politización de los claustros, siendo su propósito que *“el profesor debe enseñar, he ahí su función; el estudiante aprender, he ahí su tarea”*¹¹, dispuso que *“profesores y alumnos no deben actuar directa, ni indirectamente en política, invocando su carácter de miembros de la corporación universitaria”* (art. 4), aclarando que *“no impide la actuación individual por la vía legítima de los partidos políticos, pero, en ese caso, actuarán como simples ciudadanos y no en función universitaria”* (art. 4, *in fine*).

⁹ La ley 12.978 ratifica el decreto/ley 18.411/43.

¹⁰ Universidad de Buenos Aires, Acto de Promulgación de la Ley Universitaria 13.031, Buenos Aires, 1947, cit. en MARTINEZ PAZ, Fernando: *La educación argentina*, 5ª ed. (Córdoba: Universidad Nacional de Córdoba, Dirección General de Publicaciones, 1986, p. 166).

¹¹ *Id.*

Se erigió el Consejo Nacional Universitario, compuesto por todos los rectores, presidido por el ministro de Justicia e Instrucción Pública, cuya función sería la de coordinar la obra docente y científica, asesorar al gobierno, armonizar los planes de estudios y establecer las condiciones de ingreso y promoción. El Poder Ejecutivo designaba al Rector de cada Universidad, por tres años, y los Consejos Directivos de cada Facultad nombraban al Decano, seleccionados de una terna que presentaba el Rector. Se advierte la ausencia de participación de estudiantes y graduados y la “verticalidad en la nominación de las autoridades”¹², rasgo característico del movimiento político. Los profesores titulares eran escogidos por el Poder Ejecutivo de una nómina que elevaba la Universidad, previo concurso. Para los alumnos, se estipuló una representación estudiantil de un alumno en el Consejo Directivo de cada Facultad, sin voto, sorteado entre los diez mejores promedios que cursaran el último año de la carrera.

Propuesta para la formación de profesionales obreros, es también obra de este período la creación de la Universidad Obrera Nacional (ley 13.229 del año 1948). Accederían quienes posean un título de “técnico” expedido por la Comisión Nacional de Aprendizaje y Orientación Profesional o hayan egresado de las Escuelas Industriales de la Nación. Se graduaban como “Ingenieros de Fábrica” en la especialidad correspondiente. Las críticas no tardaron en divulgarse, bajo el argumento de engendrar una educación clasista: una universidad para pudientes y otra para los obreros¹³.

Acto seguido, el Congreso formuló la necesidad de la reforma de la Constitución Nacional “para la mejor defensa de los derechos del pueblo y del bienestar de la Nación” (art. 1, ley 13.233). El paradigma del constitucionalismo social, con sus valores ínsitos de solidaridad e igualdad de hecho, se incorporaba a la Carta Magna, con una consagración de derechos económicos y sociales, que englobó a la

12 PETROCELLI, Héctor: *Historia Constitucional Argentina*, Vol. II, 1ª. ed. (Rosario: UNR Editora, 2009, p. 153).

13 FIRPO, Luis F.: “Universidad Tecnológica Nacional: La síntesis histórica y sus leyes fundamentales” en *Pilares Básicos de la U.T.N., Facultad Regional Paraná*, 1984, p. 5.

educación, la cultura, la familia, el trabajo, las asociaciones profesionales y sindicales, la propiedad privada, la economía, la minoridad, la ancianidad y la seguridad social, adyacente a una regulación de las relaciones entre capital y trabajo¹⁴.

En coherencia con las metas delineadas en el programa educativo gubernamental, se abdicó de la neutralidad cultural fruto de “*la concepción angélica del hombre, heredada por el liberalismo de Descartes y Rousseau*”¹⁵. Naturalmente, el Estado trocará el rol de mero garante de los derechos individuales de libertad, seguridad y propiedad privada – asignado por la concepción individual y liberal imbuida por los constituyentes de 1853 – asumiendo ahora la planificación y el fomento de acciones positivas por medio de un quehacer intervencionista, erradicando los obstáculos que permitan una genuina igualdad de oportunidades, aunque sin rebasar el principio de subsidiariedad.

En el extensísimo artículo 37, luego de declarar los derechos del trabajador, de la familia y de la ancianidad, se ocupa “de la educación y la cultura” reafirmando el rol de la familia en la enseñanza de sus hijos, con los establecimientos particulares y oficiales, ponderando el rol del Estado en la creación de instituciones educativas de todos los niveles. Define los fines de la enseñanza, que proveerá al “*desarrollo del vigor físico de los jóvenes, al perfeccionamiento de sus facultades intelectuales y de sus potencias sociales, a su capacitación profesional, así como a la formación del carácter y el cultivo integral de todas las virtudes personales, familiares y cívicas*”.

Bosqueja para la educación universitaria la preparación de la juventud para el “*engrandecimiento de la Nación y para el ejercicio de las profesiones y de las artes técnicas en función del bien de la colectividad*”. Reconoce su autonomía para gobernarse, dividiendo el territorio del país en “regiones universitarias”.

14 BIDART CAMPOS, Germán J.: *Tratado elemental de derecho constitucional argentino*, Nueva edición ampliada y actualizada, Tomo I (Buenos Aires, Ediar S.A., 2001, págs. 561 y ss.).

15 SAMPAY, Arturo E.: “Informe del convencional constituyente Arturo Sampay para la reforma constitucional de 1949”, publicado el 8 de marzo 1949, <https://www.educ.ar/recursos/129184/informe-de-arturo-sampay-para-reforma-constitucional-1949>

Manda constitucionalmente a profundizar el estudio de la literatura, historia y folklore, promueve las artes técnicas y las ciencias aplicadas, con los cursos de formación política para que “*cada alumno conozca la esencia de lo argentino, la realidad espiritual, económica, social y política de su país, la evolución y la misión histórica de la República Argentina, y para que adquiera conciencia de la responsabilidad que debe asumir*”. Distingue a los “alumnos capaces y meritorios” con miras de que alcancen los más altos grados de instrucción, allanando el acceso a los estudios superiores “*mediante becas, asignaciones a las familias y otras providencias que se conferirán por concurso entre los alumnos*”.

La concepción realista del régimen político por el cual la idea, el concepto, el conocimiento y el sujeto deben adecuarse a la realidad, aplicó a su noción del aprendizaje. Se estimó al educando desde su ser integral, en su dimensión psico-somática-espiritual indisolubles. Fundado en ello, y respondiendo al proceso de democratización de la enseñanza, facilitó el ingreso a la educación de todos los sectores de la población, especialmente de aquellos más carenciados, y la matrícula comenzó a acrecentarse en todos los niveles¹⁶.

El 22 de noviembre de 1949, se decreta la suspensión del “*cobro de los aranceles universitarios actualmente en vigor*” (art. 1, decreto 29.337/49), con retroactividad al 20 de junio de ese año. El Ministerio de Hacienda comprometía recursos para financiar los menores ingresos arancelarios. Para 1954, la ley 14.297 aseguró “*la gratuidad de los estudios*” (art. 1, inc. 7). La matrícula estudiantil aumenta exponencialmente: de 47.400 alumnos en 1945, ya en 1950 eran 80.445 y, 5 años después, casi triplicaban al registro de una década atrás, alcanzando los 138.317¹⁷. Hoy en día, la ley 27.204 dispone la gratuidad de los estudios de grado en las instituciones de educación superior de gestión estatal, que “*implican la prohibición de establecer sobre ellos cualquier tipo de gravamen, tasa, impuesto, arancel, o tarifa directos o indirectos*” (art. 3).

16 RAMALLO, Jorge María: *Etapas históricas de la educación argentina* (Buenos Aires: Fundación Nuestra Historia, 1999, p. 161).

17 Informe del Consejo Interuniversitario Nacional, “70 años de gratuidad universitaria (1949 – 2019)”, <https://gratuidaduniversitaria.cin.edu.ar/informacion/historia>

III. REFLEXIONES FINALES

La intervención de las universidades dispuesta en 1943, se mantuvo hasta finalizar el año 1947. Durante ese período, se alejaron numerosos docentes, por dimisiones por sus disidencias políticas o bien por remociones de sus cargos producidas por los interventores. Las altas casas de estudios, especialmente en ocasión de los enfrentamientos del año 1945, fueron *“otras tantas trincheras antiperonistas. Perón nunca pudo vencer del todo al estudiantado universitario: cesanteó o facilitó las renunciaciones de los antiguos profesores (vinculados en general al conservadurismo), halagó a los estudiantes estableciendo la gratuidad de la enseñanza, trató de contraponer una entidad estudiantil oficial privilegiada a la combativa Federación Universitaria Argentina: sin embargo, durante toda la época de Perón las universidades siguieron albergando una oposición más o menos barullera. Y las manifestaciones de obsecuencia de sus autoridades hacia el presidente y su esposa no contribuirían, ciertamente, a hacer peronistas a sus jóvenes alumnos”*¹⁸.

La uniformidad ensayada por el régimen justicialista se observó con nitidez en el campo educativo. En palabras pronunciadas por Perón en un discurso en el Teatro Colón confesó que *“luchamos por una unidad nacional todavía no suficientemente realizada, y es tarea de maestros y profesores alcanzar esa absoluta unidad en el espíritu y en los corazones, sin lo cual la unidad nacional será siempre un mito”*¹⁹. Al definir los objetivos para la educación nacional, se estableció que *“la enseñanza pública nacional se propondrá formar el hombre argentino con plena conciencia de su linaje, auténtica visión de los grandes destinos de la nacionalidad y ferviente voluntad histórica para servir a su patria y a la humanidad”*²⁰.

Sin embargo, los desvaríos autoritarios del régimen y el culto a la persona de su líder y de Eva Duarte no empañan la loable dispo-

18 LUNA, Félix: *Argentina, de Perón a Lanusse. 1943/1973*, 5a ed. (Buenos Aires: Planeta, 1990, p. 45).

19 Ministerio de Justicia e Instrucción Pública, Subsecretaría de Instrucción Pública, *Orientación y coordinación de la enseñanza nacional*, Buenos Aires, 1947, p. 5, https://editorial.unipe.edu.ar/images/phocadownload/coleccion/nuevos_enfoques_historia_educacion/escritos_en_formacion.pdf

20 Decreto 26.944 del 4 de septiembre de 1947, art. 1.

sición de decretar la gratuidad de los estudios universitarios, herramienta que posibilitó una auténtica implementación del principio de “justicia social” a fin de conquistar, sin marginaciones colectivas ni económicas, la comunidad ideal a la que aspiraba el movimiento justicialista, *“aquella donde la libertad y la responsabilidad son causa y efecto, en que exista una alegría de ser, fundada en la persuasión de la dignidad propia. Una comunidad donde el individuo tenga realmente algo que ofrecer al bien general, algo que integrar y no sólo su presencia muda y temerosa”*²¹.

21 PERÓN, Juan Domingo: *Actas del Primer Congreso Nacional de Filosofía*, Mendoza, 30 de marzo – 9 de abril, 1949, Tomo I (Buenos Aires: Universidad Nacional de Cuyo, 1950, p. 171).

TRATADO DE PAZ Y AMISTAD ENTRE ARGENTINA Y CHILE DE 1984

Claudio Díaz¹

ALGUNOS DATOS HISTÓRICOS. ANTECEDENTES

El Tratado de Paz y Amistad entre Argentina y Chile de 1984 fijó los límites australes entre ambos Estados, pero también, y fundamentalmente, evitó la escalada militarista entre ellos generando un futuro de buenas relaciones y cooperación con una frontera enorme y muchas veces conflictiva.

Puso fin a un conflicto que se arrastraba desde el siglo XIX generando tensiones y diversos intentos de solución. Será recién en la última parte del siglo XX cuando se de una definición pacífica y duradera.

Vale recordar que cuando se inicia el proceso de independización de los actuales estados sudamericanos de la Corona de España no se tenía certeza de los espacios que efectivamente ocupaban cada uno de ellos. Para formalizar los límites entre los nuevos entes independizados se aplicó el principio de UTI POSSIDETIS IURIS.

Esta expresión, y en consecuencia la regla, proviene de la fórmula utilizada por los pretores romanos para proteger la posesión significando que, así como poseéis así posedereis.

Fue aplicada por España durante el siglo XVII para señalar sus dominios coloniales hasta donde llegaban los derechos y privilegios que otorgaba, y los Estados hispanoamericanos la invocaban pretendiendo significar que sus límites respectivos debían ser los establecidos por la metrópoli española hasta el momento de su emancipación. Quedaban establecidos mediante células reales u otros

¹ Abogado

documentos para las distintas jurisdicciones coloniales de las cuales se consideraban sucesoras.

Para su aplicación, parte de la premisa de la inexistencia de territorios *res nullius* en el continente americano y funda los límites de las nuevas unidades en las correspondientes entidades que las antecedieron. En el caso que nos ocupa, el Virreinato del Río de la Plata y la Capitanía General de Chile antecesoras directas de los actuales territorios de la República Argentina y la República de Chile.

Simón Bolívar aplica este criterio cuando tras el proceso de independencia se crea la República de Bolivia atribuyendo a la nueva nación los límites territoriales que había asignado la Corona a la ex Audiencia de Charcas.

Este criterio adoptado por Bolívar fue seguido por los demás padres fundadores de las repúblicas sudamericanas erigiéndolo como principio rector para fijar sus límites.

PRIMEROS PROBLEMAS

Una vez elegido presidente de Chile, Bulnes pone énfasis en la posesión material de lo que la formalidad establecía como territorios chilenos. Es así, que en 1843 un conjunto de marinos, hombres de ciencia y ciudadanos chilenos fundan Fuerte Bulnes y se estableció una Colonia al oriente de la cordillera de los Andes en la ribera norte del estrecho de Magallanes.

Años después, Juan Manuel de Rosas protesta ante este hecho manifestando que fuerte y colonia habían sido instalados en la Patagonia de propiedad argentina.

Luego de diferentes intercambios diplomáticos y políticos entre ambos Estados, se llega a la firma de un acuerdo en 1855, el Tratado de Paz, Amistad, Comercio y Navegación.

El mencionado Tratado se propuso promover la navegación, la industria y el comercio entre estos países sobre una base de amistad

y reciprocidad, a fin de resguardar “*la paz inalterable y la amistad perpetua entre ambos gobiernos*”.

Este instrumento contiene dos artículos muy importantes y determinantes en el curso posterior de las relaciones chileno-argentinas.

El artículo 39 afirma la admisión de la doctrina del *uti possidetis*. Luego reserva las cuestiones de límites “*que han podido o puedan suscitarse sobre esta materia para discutir las después, pacífica y amigablemente, sin recurrir jamás a medidas violentas y, en caso de no arribar a un completo arreglo, someterlas al arbitraje de una nación amiga*”.

El artículo 40 fija la duración del Tratado que será de doce años con posibilidad de prórroga. Sin embargo, agrega que dicho plazo no regirá para la obligación de resolver pacífica y amigablemente las contiendas de límites o, en su caso, someterlas a arbitraje, pues el Tratado será en este aspecto “*perpetuamente obligatorio*”. No deja de ser un aspecto muy destacable más aún en la época de su firma.

Como sostiene el jurista chileno Sergio Gutiérrez Olivares, las tentativas por aclarar los límites de acuerdo al *uti possidetis* llevaron a largos debates sobre los títulos coloniales. Chile invocó derechos sobre la Patagonia, estrecho de Magallanes y la región insular hasta el cabo de Hornos. Mientras que Argentina les negó valor y afirmó que el límite se registraba únicamente en la cordillera de los Andes.

Gutiérrez Oliveros agrega que: “[...] *la discusión diplomática iniciada en 1865 no superó el impasse jurídico. Hacia 1878 había cobrado tal actitud y llevado a tal frustración que ambos países se asomaron al borde del precipicio bélico. Por fortuna, primó al fin la sensatez presidida por el propósito de la paz convenida a perpetuidad en 1855, lográndose celebrar el Tratado de Límites de 1881*”.

TRATADO DE 1881

Este Tratado de Límites cumple con el objetivo de solucionar las controversias de manera pacífica y dignamente. Superando las tensiones generadas por la rigidez del *uti possidetis* y las imprecisio-

nes de los títulos coloniales, sumado a esto el desconocimiento de los espacios a delimitar y demarcar. Los artículos I, II y III fijan los límites entre Argentina y Chile.

El primero de ellos establece que *“el límite entre Chile y la República Argentina es de norte a sur, hasta el paralelo 52 de latitud, la cordillera de los Andes. La línea fronteriza correrá en esa extensión por las cumbres más elevadas de dichas cordilleras que dividan las aguas y pasará por entre las corrientes que se desprenden a un lado y otro”*.

El artículo II fija un límite en la parte sur del continente a una línea divisoria de este a oeste al norte del estrecho de Magallanes (línea “Dungeness-Andes”), disponiendo que: *“Los territorios que quedan al norte de dicha línea pertenecerán a la República Argentina, y a Chile los que se extiendan al sur, sin perjuicio de lo que dispone respecto de la Tierra del Fuego e islas adyacentes al artículo tercero”*.

El siguiente artículo divide a Tierra del Fuego en una parte argentina al este y una chilena al oeste, repartiendo las demás islas de la siguiente manera: *“En cuanto a las islas, pertenecerán a la República Argentina la isla de los Estados, los islotes próximamente inmediatos a ésta y las demás islas que haya sobre el Atlántico al oriente de la Tierra del Fuego y costas orientales de la Patagonia; y pertenecerán a Chile todas las islas al sur del canal Beagle hasta el cabo de Hornos y las que haya al occidente de la Tierra del Fuego”*.

El Tratado, de manera inteligente, demuestra la vocación de las partes a acordar superando las tensiones que generaban la aplicación inflexible del *uti possidetis* y la imprecisión de algunos títulos coloniales invocados tanto por Argentina como por Chile.

En definitiva, la disputa era importante ya que involucraban a buena parte de la Patagonia, el estrecho de Magallanes y el conjunto de islas situadas al sur del mismo. El acuerdo involucra a todas estas materias demostrando que el objetivo fundamental era alcanzar una solución territorial completa y definitiva.

En este sentido, queremos resaltar lo señalado por el artículo VI al sostener: *“Los gobiernos de Chile y de la República Argentina*

ejercerán pleno dominio y a perpetuidad sobre los territorios que respectivamente les pertenecen según el presente arreglo”.

Marcamos, a su vez, que, en concordancia con el espíritu de lo prescripto en 1855, agregó: *“Toda cuestión que, por desgracia, surge entre ambos países ya sea con motivo de esta transacción ya sea de cualquier otra causa, será sometida al fallo de una potencia amiga, quedando en todo caso como límite inmovible entre las dos Repúblicas el que se expresa en el presente arreglo”.*

Podemos concluir en que el Tratado de 1881 otorgó el título a las respectivas jurisdicciones territoriales de las partes ratificando la vocación pacífica para la resolución de este y demás conflictos que pudieran sucederse en materia de delimitación y demarcación de las fronteras argentina chilenas.

CANAL DE BEAGLE. TENSIONES Y ESCALADA DEL CONFLICTO

A principio del siglo XX se inician planteos acerca de la interpretación de lo acordado en los tratados que hemos analizado. Surge una tesis desarrollada por Julius Popper en la que se sostenía que el Canal de Beagle no era recto a todo lo largo, sino que torcía su boca oriental bruscamente hacia el sur oriente, para pasar por entre las islas Nueva y Lennox. De tal modo, que las islas Picton y Nueva quedaban situadas al norte del canal y, por lo tanto, pertenecían a Argentina.

La Armada Argentina da cierto apoyo este criterio a partir de sondeos realizados por Capitán Sáenz Valente a bordo del Crucero Almirante Brown. Estos sondeos habrían indicado que la línea de las mayores profundidades del canal en esa parte correspondía lo sostenido por Popper.

El Palacio San Martín en 1904 indicó a la Cancillería de Chile el interés de que se definiera el eje más profundo del canal. Sin embargo, la diplomacia chilena no dio mayor trascendencia a lo solicitado basándose en una serie de instrumentos tales como la letra del Tratado de 1881 y la cartografía náutica utilizada en la época.

Sin embargo, será en 1915 cuando ciertos actos jurisdiccionales realizados por Chile en la zona fueron objetados por Argentina plantándose oficialmente el diferendo sobre la región del Canal de Beagle.

En este punto del desarrollo vale mencionar que en 1902 se habían firmados los denominados Pactos de Mayo que incorporaron instrumentos para la mantención de la paz entre ambos países. Uno de estos acuerdos es considerado de los primeros que formalizan el desarme.

También tenemos que considerar un Tratado General de Arbitraje que detalla lo prevenido al respecto en los respectivos Tratados de 1855 y 1881. Se designa como árbitro al gobierno de Su Majestad Británica para todas las controversias que las partes no pudieran solucionar directamente mediante una negociación que las involucre.

Las partes podrían definir las cuestiones en disputa y si no pudiesen ponerse de acuerdo entre ellas en la solución podrían recurrir al árbitro. Este árbitro debería definir de acuerdo al Derecho Internacional pudiendo aplicar la equidad de estar autorizado a hacerlo. El laudo sería inapelable admitiéndose el recurso de revisión solamente por dos causales: a) si el laudo hubiese sido dictado en base a un documento falso o adulterado y b) si contuviese un error de hecho que fuese de manifiesto en las actuaciones o documentos del juicio.

Como sostuvimos anteriormente, la cancillería argentina hace propia la “tesis Popper” en 1915 y ante este hecho Chile decide someterla a arbitraje en ese mismo año. Sin embargo, este primer protocolo no es aprobado en las respectivas legislaturas.

El tema es replanteado por Chile en 1938 mediante un nuevo acuerdo alcanzado mediante el cual se designó como árbitro al Procurador General de los Estados Unidos, Homers Cummings, quien fallece antes de comenzar a ejercer el cargo. Ante esto, Argentina interpreta que el rol se le había encomendado a Cummings y no al rango por lo que el tema quedó detenido por un largo tiempo.

Un nuevo intento se da recién en 1960 siendo presidente de la República de Chile Alessandri Rodríguez y de la Argentina, Arturo Frondizi.

La gestión del presidente chileno fue presentarlo ante la Corte Internacional de Justicia. El instrumento sometía la disputa a la Corte, pero tampoco pudo prosperar debido a que formaba parte de un conjunto de otros acuerdos, uno de ellos consultaba sobre el otorgamiento de ciertas facilidades de navegación para los barcos de bandera argentina por rutas australes chilenas generando resistencia en sectores parlamentarios y de la Armada chilena.

El presidente argentino Arturo Frondizi, estaba pasando momentos difíciles en su gobierno ante planteos castrenses de manera constante. En ese contexto realiza un viaje a la Antártida y reivindica la soberanía argentina en un sector en el que se superponen pretensiones de nuestro país y de Chile. Desde luego, esto tampoco ayudó a generar climas de confianza para abordar el conflicto del canal.

Será con la asunción del presidente Frei en la República de Chile que llevará el tema a arbitraje según lo autorizaba el Tratado General de 1902. Ante esto Argentina demora el trámite por varios años. Finalmente, en junio de 1972, se suscriben los compromisos correspondientes.

Las partes acuerdan en designar una Corte Arbitral compuesta por cinco jueces integrantes de la Corte Internacional de Justicia de La Haya. El laudo debía dictarse de acuerdo al derecho y sobre cada una de las cuestiones que se le sometiera fundamentando sus decisiones. El papel que le queda en este acuerdo al Gobierno de Su Majestad Británica es la de aprobar o rechazar lo determinado por la Corte Arbitral. Por aplicación del Tratado de 1902, la sentencia sería inapelable y, como analizamos anteriormente, solo se podría revisar en dos casos puntuales: falsificación o adulteración de documentos o error determinante.

El juicio arbitral comenzó en 1971 y duró seis años. Luego de diversas etapas procesales que incluyeron una inspección in situ de la Corte se emitió el laudo en febrero de 1977 que de manera unánime favoreció a la tesis chilena. Posteriormente el laudo es sancionado por Su Majestad Isabel II siendo, de esta forma, inapelable.

Luego de la sanción del laudo, el gobierno militar de la auto-denominado Proceso de Reorganización Nacional emite un comu-

nicado anunciando que analizará si lo fallado afectaba o no a “*los intereses vitales de la nación*”.

El laudo fijaba un lapso de nueve meses para su cumplimiento o eventualmente para pedir su revisión por las causales contempladas. Sin embargo, a pocos días para que se termine el lapso de tiempo mencionado el gobierno argentino declara insanablemente nula la decisión del árbitro. Agrega que, por lo tanto, no se considera obligado a cumplir con el mismo, ni tampoco reconocería “*la validez de ningún título que invoque la República de Chile sobre la base del laudo arbitral*”. Como era de esperar, Chile rechaza la posición argentina de manera categórica.

Las razones esgrimidas por Argentina para declarar la nulidad las podemos esquematizar de la siguiente manera:

1. Los jueces se habrían extralimitado en sus competencias. Es decir, más allá de la zona sobre la cual debían decidir.
2. El tribunal habría atribuido a la Argentina tesis que no esgrimió.
3. El laudo no habría tenido en cuenta la prohibición para Chile de extenderse al Atlántico, así como la Argentina no podría extenderse hacia el Pacífico tal como lo establecían los protocolos firmados en 1893 y 1902.

Sobre esta decisión de declarar nulo el laudo el reconocido internacionalista de la Universidad de París, Charles Rousseau sostuvo: “*La Declaración de Nulidad de fecha 25 de enero de 1978 es un instrumento de diez páginas dactilografiada que prueba hasta la evidencia que ciertos almirantes sudamericanos tendrían gran necesidad de seguir cursos nocturnos de Derecho Internacional*”.

En la posición oficial Argentina manifiesta: “*El gobierno de la República Argentina ha adoptado su resolución, después de estudiar la decisión del Tribunal Arbitral (con representantes de cinco naciones), minuciosa y concienzudamente. Se ha tomado para ello un plazo de casi nueve meses. El meditado estudio de la cuestión se hizo a la luz de un firme principio del gobierno argentino, que quedó claramente*

formulado desde un primer momento en el comunicado del 2 de mayo de 1977, comunicado que afirmaba que nuestra tradicional política de respeto por los compromisos internacionales no equivalía a permitir que una decisión de terceros vulnerase derechos soberanos e intereses permanentes argentinos jamás sometidos a la decisión de árbitro alguno. El Laudo Arbitral los vulnera; su nulidad manifiesta basada en el exceso de poder y los errores que contiene; la violación de reglas jurídicas esenciales en que ha incurrido el Tribunal Arbitral, tanto en materia de fondo como de procedimiento, hacen que el gobierno argentino considere que no está obligado a su cumplimiento [...] No quiere la Argentina apropiarse de lo que le es ajeno, pero no está dispuesta a resignar títulos de los que se ha prescindido sin fundamentos, ni a claudicar principios esenciales que tradicionalmente han regido la relación armoniosa con Chile [...] En consecuencia, el Superior Gobierno de la Nación se hace un deber en anunciar formalmente que ha resuelto considerar nulo el Laudo Arbitral de su Majestad Británica sobre la cuestión del canal Beagle, notificado a la República Argentina el día 2 de mayo de 1977”.

A su vez, la Corte Arbitral, luego de dejar constancia de haberse extinguido el plazo para interponer la revisión en contra del laudo, declaró que Chile la había cumplido íntegramente como procedía en Derecho. Sobre el pronunciamiento argentino dictaminó que “*para rechazar y pretender anular el laudo [...] deben tenerse por nulo y desprovisto de toda fuerza o efecto jurídicos*”. Esta decisión fue ratificada por le árbitro, S.M. Isabel II.

Como sostiene el profesor chileno Gutiérrez Olivo “*en suma, la declaración de nulidad insanable fue descalificada por adolecer ella misma de nulidad absoluta en Derecho, por resolución de la Corte y del árbitro*”.

Ante esta situación, el gobierno argentino intenta una estrategia basada en enfervorecer los ánimos nacionalistas para enfrentarlos con Chile intentando demostrar una superioridad bélica. Evidentemente la posibilidad de un enfrentamiento bélico aumentaba con estas actitudes de un lado de la Cordillera, pero también debemos contemplar que en Chile gobernaba la dictadura pinochetista.

Se realizan dos importantes reuniones una en el Plumerillo celebrada el 19 de enero de 1978 y otra en Puerto Mont un mes después. La primera de ellas encabezadas por los dos presidentes, Videla y Pinochet. La segunda por delegaciones de ambos países. En ninguna de ellas hubo acuerdo alguno.

Argentina insiste en no reconocer el fallo y Chile sigue respetándolo y sostiene que de haber alguna negociación debería solamente referirse a la delimitación de los espacios marítimos que se proyectaban de acuerdo al nuevo Derecho del Mar desde los territorios isleños que el laudo atribuía a Chile.

Es en estos momentos en que la oportuna intervención del Papa Juan Pablo II enviando a su representante, el Cardenal Samoré, logra encaminar la situación que bien podría haber desembocado en uso de la fuerza desencadenando un conflicto bélico difícil de dimensionar en los daños que hubiese generado en la región.

Esta primera intervención del Vaticano podemos encuadrarla en el medio de los buenos oficios, pero posteriormente se transforma en otro medio, la mediación. En el primer considerando del Tratado, las partes recuerdan haber solicitado a la Santa Sede que actuara como mediador para ayudarlas a encontrar una línea que determinara las respectivas jurisdicciones al oriente y al occidente de la misma, *“a partir del término de la delimitación existente”*.

Desde la perspectiva del Derecho Internacional y particularmente de los medios de solución pacífica que el mismo ofrece resulta interesante analizar como en este conflicto existen esfuerzos para ofrecer diferentes alternativas.

En un primer momento las negociaciones directas fueron los medios utilizados. Es decir, ambos estados intentando arribar a una solución mediante el diálogo entre ellos. Generalmente es el primer paso que las partes de un conflicto o de una controversia realizan en procura de encontrar una solución. No participa un tercero y al ser un medio diplomático o político las partes conservan la libertad de acción. Es decir, pueden dejarla de lado y esto no implica una responsabilidad internacional.

Al no lograrse un acuerdo en estas negociaciones y con la escalada de una verba belicista incluso con movimientos de tropas en la Patagonia, entra en acción un segundo medio, los buenos oficios. Ofrecidos por su Santidad el Papa Juan Pablo II y materializado con la llegada de su enviado el Cardenal Samoré.

Los buenos oficios es un medio de solución en la que ya interviene un tercero, en este caso el enviado papal. La particularidad en este caso es que el buen oficiante no puede proponer una solución sobre el fondo del asunto. Su trabajo consiste en generar un espacio propicio para que las partes continúen buscando una solución. Además, al tratarse de un medio diplomático las partes pueden aceptar los buenos oficios o no. También podrían iniciarlos para luego retirarse de este procedimiento. En ninguno de los dos casos supuestos acarrearía responsabilidad internacional para quien pudiera tomar alguna de estas actitudes.

Resultó de suma importancia esta instancia generada por el Papa Juan Pablo II, ya que si bien no se arribó a un acuerdo entre las partes, sí logro apaciguar el clima de hostilidades que podrían haber derivado en un conflicto armado entre los dos estados sudamericanos.

Posteriormente, en una reunión celebrada en Montevideo las partes solicitan que la intervención del Vaticano se convierta en una mediación. De esta manera encontramos un tercer medio diplomático de solución pacífica de las controversias.

La mediación es un medio diplomático de solución de controversias en el que participa un tercero al igual que en los buenos oficios. La diferencia entre ambos consiste en que en la mediación un tercero puede inmiscuirse en el fondo del asunto y proponer una solución al tema. Al ser un medio diplomático y no jurídico su propuesta no es obligatoria para las partes. Estas pueden tomarla o no. El carácter obligatorio eventualmente se lo dará la firma de un tratado que por su naturaleza contractual será obligatoria para las partes.

Es esto último lo que sucedió con la firma del Tratado de Paz y Amistad. Una propuesta elaborada por el mediador fue, no sin inconvenientes, aceptada por Argentina y por Chile.

En Argentina había cambiado la situación política. El 10 de diciembre de 1983 había asumido un gobierno elegido democráticamente encabezado por el presidente Raúl Alfonsín. De esta manera en nuestro país volvía a regir la soberanía popular, el estado de derecho y la división de poderes luego de la más terrible de las dictaduras que hayamos padecido.

Desde un primer momento de su gobierno el presidente Alfonsín trata de firmar el tratado para garantizar la paz con el Chile de Pinochet. Es por ello que convoca a una consulta popular no vinculante para contar con el apoyo necesario del pueblo argentino para poner fin a este conflicto. Una abrumadora mayoría popular lo acompañó en su propuesta, sin embargo, la aprobación en el parlamento argentino fue por mínimo margen.

EL TRATADO

El Tratado de Paz y Amistad con Chile fue firmado en la Ciudad del Vaticano el 29 de noviembre de 1984 y las ratificaciones fueron canjeadas en el mismo lugar el 2 de mayo de 1985.

La letra del Tratado recuerda que “[...] *el ocho de noviembre de mil novecientos setenta y nueve solicitaron a la Santa Sede que actuara como mediador en el diferendo suscitado en la zona austral, con la finalidad de guiarlos en las negociaciones y asistirlos en la búsqueda de una solución; y que requirieron su valiosa ayuda para fijar una línea de delimitación, que determinara las respectivas jurisdicciones al Oriente y al Occidente de esa línea, a partir del término de la delimitación existente*”.

Se manifiesta que se tiene presente el Tratado de Límites de 1881 y sus instrumentos complementarios y declaratorios y se reitera la obligación de solucionar siempre todas las controversias entre ambos Estados por medios pacíficos y de no recurrir jamás a la amenaza o al uso de la fuerza en sus relaciones mutuas.

El articulado del acuerdo se basa en las propuestas del mediador, en sus consejos y sugerencias pudiéndose analizar los mismos

de la siguiente manera, una primera parte completada por anexos que brinda los medios que se utilizarán para eventuales futuras controversias, una segunda que establece los límites en la zona del conflicto y las reglas de navegación en la región austral.

En lo que respecta al primero de los temas las partes en el artículo 1 se comprometen a celebrar *“reuniones periódicas de consulta en las cuales analizarán especialmente todo hecho o situación que sea susceptible de alterar la armonía entre ellas [...]”* A su vez, deberán evitar que una discrepancia de sus puntos de vista origine una controversia sugiriendo o adoptando medidas concretas tendientes a mantener las buenas relaciones argentino chilenas.

En este sentido el articulado establece que las partes se esforzarán por lograr la solución de toda controversia entre ellas mediante las negociaciones directas, realizadas de buena fe y con espíritu de cooperación. En caso de que por este medio no se llegue a un acuerdo, cualquiera de las partes podrá invitar a la otra a someter la controversia a un medio de arreglo pacífico elegido de común acuerdo.

Si no se pusieran de acuerdo en el medio luego de cuatro meses, se utilizará el procedimiento de una conciliación que está estipulado en el Capítulo 1 del Anexo 1 del Tratado.

Agotada la instancia de la conciliación, si una o ambas partes no aceptase la propuesta de la Comisión de Conciliación se pasará a un medio jurisdiccional, el Arbitraje. El procedimiento para este medio se encuentra regulado en el Anexo 1 en su Capítulo II.

Como comentamos anteriormente un punto destacable de este tratado es como se establecen los diferentes mecanismos que brinda el Derecho Internacional para solución pacífica de controversias. Primero se trata de la negociación directa, si no hubiese solución se brinda la posibilidad de una conciliación. Ambos son medios diplomáticos. De seguir la controversia sin solucionarse, será el medio jurisdiccional del arbitraje el que brinde una solución en forma de laudo. Al tratarse de un medio jurisdiccional el mismo tendrá carácter obligatorio para los Estados.

En un segundo aspecto, el tratado establece los límites en la zona que había originado el conflicto. Las tres islas que forma parte del litigio quedan bajo soberanía chilena. En este trabajo queremos destacar la conformación de un espacio marítimo denominado “Mar de la zona Austral” con característica muy interesante como modo de resolución de un tema altamente conflictivo.

El artículo 7 establece el límite entre las respectivas soberanías sobre el mar, suelo y subsuelo de la República Argentina y la República de Chile en el mar de la Zona Austral a partir del término de la delimitación existente en el Canal de Beagle.

Se establece que la Zona Económica Exclusivas de Argentina y de Chile se extenderán respectivamente al Oriente y al Occidente del límite establecido.

El artículo 8 establece lo siguiente: *“las partes acuerdan que en el espacio comprendido entre el Cabo de Hornos y el punto más oriental de la Isla de los Estados, los efectos jurídicos del mar territorial quedan limitados, en sus relaciones mutuas, a una franja de tres millas marinas medidas desde sus respectivas líneas de base”*.

Seguidamente se indica que cada parte podrá invocar frente a estados la anchura máxima de mar territorial que le permita el Derecho Internacional, es decir, hasta doce millas marinas.

En el mismo artículo, en apartados posteriores, se establece que la delimitación establecida en esta ocasión en nada altera lo sostenido en el Tratado de Límites de 1881, de acuerdo con el cual el Estrecho de Magallanes está neutralizado a perpetuidad y asegurada su libre navegación para las banderas de todas las naciones.

El Tratado establece la creación de una Comisión Bilateral de carácter permanente con el objeto de intensificar la cooperación económica y la integración física (Art. 12) Esta comisión tendrá como objeto un conjunto de temas: sistema global de enlace terrestre, habilitación mutua de puertos y zonas francas, transporte terrestre, aeronavegación, protección del medio ambiente y complementación turística.

De esta manera el Tratado tiene la inteligencia de solucionar la disputa en la zona del Canal del Beagle estableciendo los límites entre ambos Estados, pero también brinda los métodos de solución para las cuestiones pendientes y prevé un mecanismo de consulta e intercambios en una variedad de temas que llevan a la cooperación y al trabajo conjunto entre Argentina y Chile. Razones por las cuales concluimos que se trató de un gran logro diplomático que no solo solucionó el conflicto en particular, sino que también favoreció elevar el grado de confianza, de cooperación y de integración entre los dos países involucrados.

Bibliografía

-GUTIÉRREZ OLIVA, Sergio: *Comentarios sobre el Tratado de Paz y Amistad con Argentina* (Santiago de Chile: Academia Chilena de Ciencias Sociales, 1985).

-MARCHIONATTI, Marcelo: *Beagle 1978. La tragedia que no fue* (Rosario: Laborde Editor, 2022)

URQUIZA Y LA CIUDAD DE ROSARIO

Carlos Vila¹

Es propósito del presente abordaje analizar las acciones desarrolladas por Justo José de Urquiza en favor de la Villa del Rosario, devenida luego en ciudad a partir del 05 de agosto de 1852 y que redundaron en el posicionamiento definitivo de Rosario en el escenario nacional. Previo a ello habrá de formularse una contextualización histórica.

Cabe primigeniamente realizar una caracterización de la “Santa Hermandad para el Pago de los Arroyos”, denominación que el régimen colonial consagró en el año 1725 y que se mantuvo hasta 1823, año en que adquiere el rango de Villa.

Por aquéllos tiempos, la Villa del Rosario contaba, y cuenta aún hoy, con una ubicación estratégica por estar situada entre lo que hoy se conoce como provincias de Santa Fe, Córdoba y Entre Ríos, o amplificando aún más la mirada entre la hoy denominada región centro del país, más las actuales provincias litoraleñas de Corrientes y Misiones y la República del Paraguay, todo ello a la vera del río Paraná, erigiéndose en un centro neurálgico comercial relevante, siendo el mercado de tránsito de mercaderías que consumen las provincias interiores y también de la comercialización de las producciones de los productores del interior; contando dicho poblado por los tiempos en que fue declarada ciudad (1852) con una cantidad que no superaba los tres mil habitantes²; apreciándose, producto de las medidas adoptadas por el Gobernador Domingo Crespo y por el Presidente Justo José de Urquiza, un notorio y sostenido crecimiento poblacional, tras la

1 Abogado.

2 *El Primer Censo de la República Argentina, verificado en los días 15, 16 y 17 de setiembre de 1869, bajo la dirección de Diego G de la Fuente, Superintendente del Censo* (Buenos Aires: Imprenta del Porvenir, calle de la Defensa 129: 1872).

realización del primer censo en 1869³, como también en relevamientos posteriores.

En relación a esos tiempos y continuando con la caracterización, diversos autores definen a la Villa como dotada de desorden administrativo, pero con una sostenida transformación la que era atravesada básicamente por su economía, ello a partir de contar con uno de los puertos más importantes del país.

En cuanto a su denominación, una verdad de perogrullo es el origen religioso del nombre de la ciudad por cuanto la Virgen del Rosario fue una de las primeras imágenes que se colocaron en la capilla de la Villa y en virtud de ello es que se nomenclo de ese modo a la ciudad.⁴

Otro aspecto que no se puede omitir en relación a la Villa del Pago de los Arroyos tiene que ver con la decisión de Manuel Belgrano de enarbolar a orillas del río Paraná, un 27 de febrero de 1812, la bandera con los colores blanco y azul celeste, como emblema distintivo de las tropas patriotas que enfrentaron a las tropas realistas.

También un episodio que no puede dejar de mencionarse en este desarrollo, data de 1819 y es el protagonizado por el general porteño Juan Ramón Balcarce, quien ejecutando la orden del Director Supremo Juan Martín de Pueyrredón de doblegar la resistencia de Estanislao López a las políticas centralistas del Directorio y quien a su vez sostenía la defensa de la autonomía política santafesina.

Que producto de dicho enfrentamiento armado, durante dos meses las tropas lideradas por Estanislao López tuvieron a maltraer a las tropas porteñas, a las que sitiaron e hicieron retroceder, siendo

3 Durante la presidencia de Domingo Faustino Sarmiento, en el año 1869 se desarrolló el primer censo nacional, el cual respecto a la ciudad de Rosario, arrojó como indicadores los siguientes: que la ciudad contaba como superficie con 740 leguas cuadradas; que era cabeza de Departamento, del cual formaban parte 25 distritos; en ese entonces dentro del mapa judicial estaba situada como cabecera de la segunda circunscripción judicial, siendo la única sede judicial de la provincia que contaba con Juzgados de Primera Instancia donde se abordaban cuestiones civiles, criminales y mercantiles; finalmente dicho censo consignó que la ciudad de Rosario contaba con 23.169 habitantes. Ibidem, págs.100, 104.

4 CHIARPENELLO, Miguel A.: *Rosario, testimonios de una historia conmovedora* (Rosario: Gráfica Amalevi S.R.L., 2017).

en ese contexto que saquearon e incendiaron el caserío de la villa, quedando a salvo de las llamas la capilla del Pago de los Arroyos y un puñado de viviendas adyacentes.

Reseña al respecto el periodista Horacio Vargas que Estanislao Lopez escribió desde el Rosario incendiado: *“Santa Fe ya no tiene nada que perder desde que tuvo la desgracia de ser invadida por un ejército que venía de los mismos infiernos. Nos han privado de nuestras casas porque las han quemado, de nuestras propiedades porque las han robado, de nuestras familias porque las han muerto por furor o por hambre”*.⁵

Ya concluyendo con la contextualización cabe resaltar el resultado final de la Batalla de Caseros, donde el Ejército Grande Aliado de Sud América, liderado por Justo José de Urquiza, un 3 de febrero de 1852, de modo rápido y contundente derrotó a las tropas lideradas por el Gobernador de Buenos Aires, Juan Manuel de Rosas, resultado que abrirá la puerta a la anhelada organización nacional.

Dicha batalla tuvo como precedente el denominado pronunciamiento de Urquiza, el cual motivado por un hastío respecto del accionar porteño a través de su aduana y por los incumplimientos del Pacto Federal de 1831, sobre todo por la alongada decisión de Juan Manuel de Rosas de no dotar a nuestro país de una organización nacional y de habilitar los debates para la sanción de una carta magna, materializándose dicho pronunciamiento en la decisión del Gobernador de la Provincia de Entre Ríos de no continuar delegando atribuciones al Gobernador de la Provincia de Buenos Aires para la representación en materia de asuntos internacionales, lo cual generó que algunos integrantes de la legislatura porteña le dispensen a Urquiza el tratamiento de *“loco, salvaje, traidor y unitario”*, sumado a la quema de su imagen en dicho recinto.

Por su parte el líder entrerriano avanzaba a paso firme en enhebrar acuerdos para conformar una alianza ofensiva defensiva entre Brasil, Entre Ríos y Montevideo para enfrentar a Rosas y sus aliados.

5 VARGAS, Horacio: *El día que quemaron Rosario* en Rosario/12, 13 de enero de 2019, <https://www.pagina12.com.ar/167868-el-dia-que-quemaron-el-rosario>

El primer acuerdo, aseguraba la independencia de Uruguay y su respectiva pacificación, siendo en octubre de 1851 el tiempo de la derrota militar del fundador del Partido Blanco uruguayo, hablamos de Manuel Oribe, levantándose de ese modo el sitio de Montevideo. Por su parte, el segundo acuerdo suscripto entre las Provincias de Entre Ríos, Corrientes, Uruguay y Brasil trazaron un objetivo, liberar a los pueblos de la dominación tiránica de Rosas, sin intervenir en otros aspectos de la política nacional, conformándose a tal efecto el denominado Ejército Grande dotado de unos veinticuatro mil hombres, que confrontarían militarmente con los veintitrés mil hombres que lideraba Rosas.

Así, en la mañana de un 3 de febrero de 1852 en los campos de Morón y Monte Caseros se libró la batalla, donde tras un breve trámite culminó con la victoria del General entrerriano mientras que Rosas abandonó el campo de batalla y se refugió en la casa de un diplomático británico acreditado en Buenos Aires, para luego embarcarse en un navío de guerra de la corona británica que lo condujo a Southampton, donde un cuarto de siglo después moriría.

Con ese resultado militar en el bolsillo, Urquiza suscribió junto a los gobernadores de Buenos Aires (Vicente Lopez y Planes, designado por el entrerriano con carácter de interino), Santa Fe (Manuel Leiva) y Corrientes (Benjamín Virasoro), el Protocolo de Palermo, donde se le asignaron al entrerriano el manejo de las relaciones exteriores hasta la reunión de un Congreso General Constituyente.

En la ciudad de San Nicolás de los Arroyos, confluyó la mayoría de los gobernadores para firmar un acuerdo que establecía organizar al país bajo un sistema federal, convocar a un Congreso Constituyente, el que sesionaría en la Provincia de Santa Fe, dicho acuerdo fue refrendado por la mayoría de las legislaturas provinciales, excepto la de Buenos Aires, que decidió no participar, lo cual motivó la intervención de Urquiza disolviendo dicho cuerpo parlamentario y cerrando las imprentas opositoras, tensión que se seguiría agudizando a tal punto que Buenos Aires terminó escindida de la Confederación nacional.

El 1.º de mayo de 1853 en la ciudad de Santa Fe, se aprobó la Constitución Nacional, donde se estableció la forma de gobierno re-

presentativa, republicana y federal, adoptando la misma aspectos de la constitución de Estados Unidos (división de poderes, sistema legislativo bicameral con representación ciudadana y territorial, poder judicial independiente, entre otros aspectos), de Francia (garantías, derechos y libertades, etc), como también de los postulados sostenidos por Juan Bautista Alberdi en su libro "Bases y puntos de partida para la organización política de la República Argentina", estableciendo cual sería la capital de la República, situación que recién culminaría resolviéndose en el epílogo de la presidencia de Nicolás Avellaneda.

Urquiza como Director del Estado adoptaría distintas decisiones en materia de política internacional, de las cuales queremos resaltar dos, la primera fue la autorización de la libre navegación de los ríos interiores a los buques mercantes de todas las banderas, lo cual beneficiaba significativamente al puerto de Rosario; y el reconocimiento de la independencia de Paraguay.

Un 5 de marzo de 1854 Justo José de Urquiza asumió la primera presidencia constitucional en nuestro país, con Buenos Aires escindida y en virtud de ello, debió establecer a la ciudad de Paraná como capital federal y como sede de las instituciones de la Confederación Argentina.

Obviamente que dicha secesión trajo consecuencias de todo tipo, pero fundamentalmente el impacto económico se hacía sentir de modo sostenido, generando una crisis de magnitud por no contarse con los recursos que hacían falta y que seguía percibiendo Buenos Aires a través de las rentas aduaneras que generaba su puerto.

En ese sentido y ya adentrándonos en la temática propuesta, hay diversas acciones adoptadas por el Presidente Urquiza que redundaron en mejorar el potencial de Rosario, hablamos de la autorización de la libre navegación de los ríos interiores a los buques mercantes de todas las banderas, de la declaración de Rosario como ciudad, de la ley de derechos diferenciales sobre el comercio exterior e interior; de la instauración del puerto de Rosario como alternativo a Buenos Aires, de poner en funcionamiento una sede de la aduana nacional y de la instauración de un banco nacional en Rosario, entre otros aspectos, los que a continuación iremos desarrollando.

LA AUTORIZACIÓN DE LA LIBRE NAVEGACIÓN DE LOS RÍOS INTERIORES A LOS BUQUES MERCANTES DE TODAS LAS BANDERAS

Producto del nuevo esquema político, económico y financiero surgido tras la batalla de Caseros, Justo José de Urquiza dictó un reglamento a través del cual disponía abrir los ríos a la navegación mundial, creándose varias aduanas, intentando de ese modo hacer cesar la exclusividad para Buenos Aires.

Ya con la Constitución Nacional aprobada, el 14 de setiembre de 1853, en San José de Flores se aprobaron tratados de libre navegación de los ríos Paraná y Uruguay con Francia y el Reino Unido de la Gran Bretaña e Irlanda, a través de los cuales se fijaron las condiciones para la libre navegación de los ríos Paraná y Uruguay, cesando de ese modo las barreras que obstaculizaban esa navegación.

Dicha libre navegación por los ríos de mención, permitía a los buques de bandera de esas dos naciones, permanecer, cargar y descargar en los lugares y puertos de la Confederación Argentina, habilitados a tal efecto⁶, con lo cual y a través del decreto presidencial que disponía erigir a Rosario en puerto de ultramar, comenzó a abrirse una puerta formidable para el desarrollo de la ciudad.

DECLARACIÓN DE CIUDAD

En el año 1850, la zona de Rosario era algo más que una aldea, un pequeño caserío, construido a orillas del río Paraná con un precario embarcadero para cargar las primeras cosechas.

Estaba ubicada en una zona propicia para el agro y la ganadería, con un puerto natural que permitía la llegada de barcos de gran calado, o para embarcaciones de pequeño porte utilizadas por los pescadores “palanqueros” que vendían luego su mercancía en fondas o al público.

6 <http://www.saij.gob.ar/nacional-aprobacion-tratados-libre-navegacion-rios-parana-uruguay-francia-gran-bretana-lnt0002642-1853-09-14/123456789-0abc-defg-g24-62000tcanyel>

La construcción del puerto requirió subir el nivel más de 4 metros relleno con tierra de las mismas barrancas, quedando sepultadas todas las construcciones de la costa. El agua originariamente llegaba hasta lo que es la actual Avenida Belgrano.

La iniciativa del general Urquiza de posibilitar la libre navegación del río Paraná fue un factor determinante para convertir a Rosario en el principal puerto de la Confederación Argentina.

A la par, la Junta de Representantes de Santa Fe declaró ciudad a Rosario, consignando que dicho texto original se encuentra depositado en la intendencia municipal rosarina; por su parte el Gobernador Domingo Crespo, por decreto del 5 de agosto de 1852 pasa de “*Villa de los Arroyos*” al rango de “*ciudad*”; declarando habilitado su puerto y la libre navegación y con ello Aduanas que cobran igual que la de Buenos Aires, los derechos a las mercaderías desembarcadas.

La actividad silente del mandatario santafesino motivó la intervención de Nicasio Oroño quien envió una carta al Capitán General Justo José de Urquiza, pidiéndole su apoyo para el desarrollo institucional de Rosario, consignando que esta ciudad “*marcha rápidamente a hacerse un emporio de riqueza nacional*”, pero que para ello hacía falta materializar el nuevo rango de ciudad a través de las medidas legales y administrativas que debía adoptar el Gobernador; Urquiza se hizo eco de dicha petición y realizó las gestiones pertinentes ante el mandatario provincial, quien en una misiva contestó afirmativamente a “*las muy atendibles y preferentes solicitudes del Excmo. Señor Director Provisorio de la Confederación Justo José de Urquiza*”.

Como consecuencia de ello, Crespo adoptó las medidas requeridas, lo cual motivó una mención en el mensaje con el que Urquiza abrió las sesiones del primer Congreso Legislativo Federal, el 22 de octubre de 1854 en Paraná, donde expresó haber comisionado al efecto al ministro del interior, agregando que el gobierno provincial “*se prestó con laudable celo a esta fundada exigencia*”. Agregando que “*con tales medidas, el puerto de Rosario presenta hoy un aspecto decente y regular en su administración*”.

LA LEY DE DERECHOS DIFERENCIALES SOBRE EL COMERCIO EXTERIOR E INTERIOR

Previo a abordar este aspecto, cabe indicar que la gestión del Presidente Urquiza estuvo dotada de una impronta que tendía a buscar un equilibrio entre nación y provincias, como también poder generar nuevas fuentes de financiamiento para las arcas de la Confederación argentina.

Cabe señalar también que la primera experiencia parlamentaria, con Buenos Aires escindida, situó al primer Congreso Nacional funcionando en la ciudad de Paraná, Provincia de Entre Ríos, lugar donde comenzó a darse relevancia a las prácticas parlamentarias, donde fue el inicio de la materialización de la república federal y dando lugar a los debates sobre la relación entre nación y provincias como también sobre federalismo, aspectos y tensiones vigentes hasta el presente.

En ese sentido, se inscribieron las leyes aprobadas el 19 de julio de 1856 y el 28 de julio de 1858 denominadas leyes de derechos diferenciales sobre el comercio exterior e interior, estando las mismas inscriptas en esa búsqueda de equilibrio en este caso en materia tributaria.

Muestra de ese desequilibrio puede apreciarse a través de indicadores económicos comparativos de las rentas generales de la Confederación y aduaneras de Buenos Aires, en el año que asumió Urquiza, 1854: \$ 1.472.134,00 para las rentas confederadas, mientras que las rentas aduaneras porteñas percibían \$ 40.708.887,00; y en la antesala de la finalización de su mandato \$ 2.699.380,00 para las rentas confederadas, mientras que lo ingresado en las rentas aduaneras porteñas ascendió a \$ 54.000.182,00, totalizando entre los años 1854-1859: \$ 12.257.189,00 para la confederación, mientras que para las finanzas porteñas representó unos \$ 300.789.662,00.

El periódico “La Confederación” indicaba que los barcos de procedencia extranjera *“descargan y van en lastre a Buenos Aires, a cargar lo que de aquí se mandó”*, agregando que *“el monopolio de Buenos Aires importa la absorción total de los recursos de la nación.”*

Buenos Aires, dueña de por sí y ante sí de su personificación política indefinible, es por el momento negativa para nosotros”.⁷

Cabe indicar que en casi todo el período del mandato del Presidente Urquiza salieron desde Buenos Aires hacia el interior 300 naves de ultramar y llegaron desde el mismo 257; en el primer semestre de 1857 entraron al puerto de Rosario directamente desde ultramar solo 13 naves, en el tercer trimestre del mismo año mejoraron esos ingresos, llegando directamente 30 naves⁸, consignando que las mercaderías que llegaban desde el extranjero, puntualmente a Rosario, se comercializaban con inmediatez.

Una explicación significativa en torno a esos movimientos navieros, tuvo que ver con que al poco tiempo de estar vigente esta norma de derechos diferenciales, el Gobernador de Buenos Aires, Valentín Alsina firmó un decreto que suspendía el comercio terrestre y fluvial con Buenos Aires, lo cual trajo consecuencias inmediatas a través de una notoria merma en el movimiento de embarcaciones.

En relación a esta cuestión una respuesta la brinda Ramón J. Carcano, quien sostenía que Europa compraba en Buenos Aires y en Montevideo, donde tenía organizada su actividad comercial y que cambiar de consignación conllevaba abonar un derecho adicional por exportar al mercado prohibido, esto es que al haber doble imposición encarecía los artículos de consumo a importarse y la consecuente disminución del rendimiento de frutos al exportarse. Blanco sobre negro, la confederación compraba caro el consumo y vendía barato el producto.⁹

Por su parte Juan Alvarez sostenía que la aplicación de dichas leyes incrementó el contrabando, sumado a la insuficiencia de capitales para poder adquirir mercaderías al por mayor en el extranjero.¹⁰

7 La Confederación, 22.07.1858, citado por Oscar Luis Ensínck, “El puerto de Rosario y los derechos diferenciales. Principio y fin de una época. 1851-1860”, separata de la Revista de Historia del Rosario nros.21-22, Rosario, 1972.

8 Registro Estadístico del Estado de Buenos Aires, 1854-1859, y Oscar Luis Ensínck, ob.cit.p.22

9 CARCANO, Ramón J, “Del sitio de Buenos Aires a Cepeda”, Buenos Aires, Coni, 1922, p.616

10 ALVAREZ, Juan, “Guerra económica entre la Confederación y Buenos Aires (1852-

Cabe indicar que dichas leyes no concretaron los objetivos propuestos, no obstante intentar subsanarse algunos aspectos mediante un decreto fechado el 5 de enero de 1857, donde se reglamentaban las operaciones comerciales de importación realizadas por naves extranjeras de ultramar. Sin perjuicio de ello siguió la tendencia de consolidar el posicionamiento de Rosario, como principal puerto del interior del país.

DE LA INSTAURACIÓN DEL PUERTO DE ROSARIO COMO ALTERNATIVO A BUENOS AIRES

Con las decisiones políticas adoptadas por el Presidente Urquiza, Rosario comenzaba a cobrar relevancia como puerto exportador por cuanto brindaba beneficios a las provincias del centro y norte del país, en distancia y costos respecto con otros puertos.

El primer Muelle fue construido en 1857 por el empresario británico Eduardo Hopkins, en los terrenos limitados por la barranca que se conocían como ribera o el bajo, adyacentes al río Paraná, de lo que hoy es la Avenida Belgrano entre la actual zona del denominado Parque España y la zona de Chacabuco y Mendoza en el actual barrio Martín, con el paso del tiempo y a partir de distintos factores fue modificándose la ubicación del mismo.

Dicho desarrollo años más tarde se acentuaría con la llegada del ferrocarril; tareas que se iniciaron en 1863, cobrando fuerza los emprendimientos para construir y mejorar la zona portuaria y embarcaderos. Cabe indicar que en 1880 Rosario ya era el primer puerto exportador de la Argentina.

UNA SEDE DE LA ADUANA NACIONAL EN ROSARIO

Con la asunción del Presidente Urquiza se puso en marcha el sistema de rentas de la Confederación, poniendo en evidencia las concepciones que los hombres de Paraná tenían acerca de la admi-

1861)", en Historia de la Nación Argentina, t.VIII, Buenos Aires, El Ateneo, 1962, p.123

nistración pública, en función de la construcción de la nación argentina.

En octubre de 1852, Urquiza, acuciado por problemas financieros, decidió que las aduanas fluviales y secas de la Confederación habilitadas para el comercio exterior debían seguir cobrando los derechos según las tarifas en vigencia, pero una parte de lo recaudado (el 7% de las importaciones y el 5% de las exportaciones) se destinaba a las rentas nacionales.

De este modo, las aduanas confederales litorales e interiores iniciaron una etapa de transición en la que percibían derechos provinciales y derechos nacionales, por ejemplo, sus empleados eran pagados a medias entre la provincia y la Confederación.

Este periodo permite comprobar cuáles eran las aduanas de la Confederación. Rosario, si bien era la aduana más importante, estaba muy lejos de ser la única.

Rosario contó con aduana desde 1852, año en que fue elevada al rango de ciudad. La primera construcción fue un edificio y galpón. En 1874 la firma Rezia y Sala, construyó un edificio destinado para Aduana de dos plantas y depósito. Con apariencia de fortificación medieval: torretas con remate en almenar.

LA INSTAURACIÓN DE UN BANCO NACIONAL EN ROSARIO

En 1854 se dispuso la creación del Banco Nacional de la Confederación como complemento de la Aduana.

En su objetivo de dotar a la ciudad de Rosario como nuevo centro neurálgico comercial Urquiza le encomendó a su Ministro de Hacienda Manuel Fragueiro la instauración de una banca nacional con sede en Rosario, además de Paraná y Santa Fe capital.

Así las cosas, Fragueiro fundó el Banco Nacional de la Confederación Argentina, donde puso en práctica sus ideas sobre emisión monetaria, con papel de curso forzoso.

La secesión de Buenos Aires y el pleno funcionamiento de su

aduana conspiraron contra el desarrollo de dicha iniciativa, por cuanto no persuadió a los comerciantes para que acepten dicha emisión monetaria.

Al respecto, el periódico El Nacional Argentino del 30 de julio de 1854 decía: *“Se atribuye al pobre, al ignorante el no querer recibirlo; no hay tal ¿qué le importa al pobre la moneda que no guarda ni exporta? Son los interesados en atesorar los que, rehusando la moneda, ejemplifican sus ideas y las transmiten. El coronel Baigorria, representando a los indios de la Pampa, pide a los gobiernos subsistencia, porque no saben trabajar, ni tienen con qué hacer. Esta lógica no tiene réplica: es la misma que el pueblo de París empleaba hace pocos años; es la lógica del comunismo. Nuestras masas la conocen también, y la han empleado algunas veces por medio de sus caudillos. Si se quiere perpetuar este orden de cosas, es bueno rehusar el papel”*.¹¹

Ante el fracaso de su gestión frente al Ministerio, en septiembre de 1854 Urquiza le aceptó la renuncia a Manuel Fraguero. Las finanzas de la Confederación seguirían los proyectos de los capitales extranjeros, por medio de José de Buschental y luego por el banquero brasileño Ireneo Evangelista de Souza, conocido como el Barón y Vizconde de Mauá, a cargo del banco privado (Banco Mauá & C) con casa central en Montevideo, quien finalmente abriría filiales en Gualeguaychú y Rosario, la que va a perdurar hasta 1872.

ALGUNAS CONSIDERACIONES FINALES

“[...] El Rosario está destinado por su posición topográfica a ser uno de los más poderosos centros comerciales de la República Argentina y sería una de las más puras glorias que codiciaría, acelerar el día de su engrandecimiento y prosperidad”

Domingo Faustino Sarmiento

11 DIAZ, Benito, “Manuel Fraguero y la Constitución de 1853”, 1973, p. 99).
<http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/180000-184999/183290/norma.htm>

El presagio de la cita del boletín de la batalla de Caseros, comenzó a materializarse con creces por el accionar gubernamental de Justo José Faustino de Urquiza.

De las tensiones generadas entre los gobernadores Rosas y Urquiza, las mismas también tuvieron su correlato en la Villa del Rosario al punto que sus habitantes comenzaron a tomar partido por uno u otro mandatario.

Antes de lograr el reconocimiento como ciudad y en la antesala de la batalla de Caseros, Rosario se había convertido en un importante bastión, donde se concentró el Ejército Grande, liderado por Urquiza, formación que terminó derrotando a Rosas el 3 de febrero de 1852.

Semanas antes del enfrentamiento, hubo festejos en la villa al partir las tropas conformadas por entrerrianos, correntinos, brasileños y uruguayos dirigidas por Urquiza, de hecho una calle rosarina adoptó por esos tiempos la denominación con nombre y apellido del general entrerriano.

Ya con Urquiza en la Presidencia de la Nación y con Buenos Aires escindida, la impronta de su gestión estuvo orientada a tratar de combatir la crítica situación económica de la Confederación, y para ello no dudó en firmar acuerdos comerciales, fundamentalmente con el Reino Unido de la Gran Bretaña e Irlanda como también con Francia; gestionó préstamos ante Brasil; fomentó la inmigración, creando colonias agrícolas en las provincias del Litoral para poder desarrollar la producción lanera y cerealera; estimuló la enseñanza y los estudios científicos, como también en lo que refiere a la ciudad de Rosario, accionó con distintas decisiones que redundaron en mejorar el potencial de Rosario. Hablamos de la autorización de la libre navegación de los ríos interiores a los buques mercantes de todas las banderas, de la declaración de ciudad, de la ley de derechos diferenciales sobre el comercio exterior e interior; de la instauración del puerto de Rosario como alternativo a Buenos Aires, de poner en funcionamiento una sede de la aduana nacional y de la instauración de un banco nacional en Rosario, entre otras acciones de gobierno.

No obstante ese torrente de decisiones, los problemas económicos del interior eran estructurales: faltaban tierras, capitales y no había suficiente mano de obra. Además, el circuito económico del interior no cerraba por cuanto para poder comerciar con el exterior, necesariamente las mercaderías -que salían del puerto de Rosario- debían pasar por la aduana de Buenos Aires, y pagar allí fuertes sumas en concepto de rentas aduaneras.

Cabe resaltar la intervención de Nicasio Oroño ante el Presidente Urquiza la cual resultó relevante para poder concretar no solo la declaración de ciudad de Rosario, sino también de las medidas necesarias para poder dotar de institucionalidad al municipio, y ello fue así producto de la relación que ambos ya tenían y que se remonta a los tiempos del pronunciamiento de Urquiza contra Rosas, donde Oroño se había ofrecido para marchar como soldado en la campaña que llevaría Urquiza al Uruguay con el fin de vencer a Manuel Oribe, pero el general le contestó que apelaría a sus servicios cuando marchara sobre Buenos Aires para derrocar al dictador, situación que efectivamente así acaeció.

Es entonces que producto de esa intervención de Oroño, el General Urquiza le solicitó al Gobernador de Santa Fe Domingo Crespo que materializara el rango de ciudad de Rosario con las medidas pertinentes, no solo por el decidido apoyo recibido en la campaña de Caseros, sino también por la estratégica ubicación geográfica; actuando en consecuencia el mandatario santafesino.

Ya finalizando puede sostenerse que el accionar del Presidente Justo José de Urquiza en relación a Rosario fue fruto de la ciudad que él pensó, que él proyectó y que con las medidas adoptadas por él, como también por el mandatario santafesino Domingo Crespo y quienes los sucedieron en el poder, posibilitaron el despegue definitivo de dicha ciudad, erigida como polo poblacional, ferroviario, portuario, industrial, lo cual iría generando nuevos desafíos u otras consecuencias como la cuestión social, pero eso ya sería materia de otro análisis.

Bibliografía

-ALVAREZ, Juan: *Guerra económica entre la Confederación y Buenos Aires (1852-1861)* en Historia de la Nación Argentina, t.VIII (Buenos Aires: El Ateneo, 1962).

-BONAUDO, Marta S.: *La organización productiva y política del territorio provincial (1853-1912)* colección nueva historia de Santa Fe, Tomo VI (Rosario: La Capital, 2006).

-CARCANO, Ramón J.: *Del sitio de Buenos Aires a Cepeda*” (Buenos Aires: Coni, 1922).

-CHIARPENELLO, Miguel A.: *Rosario, testimonios de una historia conmovedora* (Rosario: Gráfica Amalevi S.R.L, 2017).

-CÍRCULO DE LEGISLADORES DE LA NACIÓN ARGENTINA: *Nicasio Oroño, Un organizador en el parlamento* (Buenos Aires: Artes Gráficas Yermal, S.R.L., 1999).

-DIAZ, Benito: *Manuel Fragueiro y la Constitución de 1853*”.

<http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/180000-184999/183290/norma.htm>

-ENSINCK, Oscar Luis: *El puerto de Rosario y los derechos diferenciales. Principio y fin de una época. 1851-1860*, separata de la Revista de Historia del Rosario nros.21-22 (Rosario: 1972).

-FERNANDEZ, Sandra R.: *Identidad y vida cotidiana (1860-1930)*, colección nueva historia de Santa Fe, Tomo VIII (Rosario: La Capital, 2006).

-HERNANDEZ, Fausto: *Biografía de Rosario* (Rosario: Editorial Ciencia, 1939).

-LUNA, Felix: *Justo José de Urquiza* (Buenos Aires: Planeta, 2000).

-*Primer Censo de la República Argentina, verificado en los días 15, 16 y 17 de setiembre de 1869, bajo la dirección de Diego G de la Fuen-*

te, *Superintendente del Censo* (Buenos Aires: Imprenta del Porvenir, 1872) - <http://www.estadistica.ec.gba.gov.ar/dpe/Estadistica/censos/C1869-TU.pdf>

-SAENZ QUESADA, María: *La Argentina, historia del país y de su gente*, edición corregida y actualizada (Buenos Aires: Editorial Sudamericana, 2012).

-SEGRETI, Carlos S.A.: *La cuestión capital en el Congreso argentino durante la presidencia de Sarmiento* - https://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/art_revistas/pr.2328/pr.2328.pdf

-UN SANTAFESINO: *Nicasio Oroño, apuntes biográficos* (Biblioteca de la Universidad de Extremadura: 1892).
<https://www.google.com/url?esrc=s&q=&rct=j&sa=U&url=https://dehesa.unex.es/bitstream/10662/7861/1/TS6075.pdf&ved=2ahUKEwizhbHimqWJAxVvrpUCHbdVCZoQFnoECACQA-g&usg=AOvVaw1Yxth2e9MslPAtYLV9rgzX>

-VARGAS, Horacio: *El día que quemaron Rosario* en Rosario/12, 13 de enero de 2019, <https://www.pagina12.com.ar/167868-el-dia-que-quemaron-el-rosario>

LIBRE NAVEGACIÓN DE LOS RÍOS: discusión histórica sobre soberanía y legislación que afectó a Rosario durante el siglo XX

Humberto R. Fossati¹

INTRODUCCIÓN

La Isla El Espinillo que pertenece a la provincia de Entre Ríos, está situada frente a la ciudad de Rosario. Se extiende desde la altura del barrio Las Malvinas (Av. Francia y Av. De la Costa) hasta la altura de la Estación Fluvial. Está rodeada al Norte por un canal que la separa de la isla La Invernada (que a su vez se extiende hacia el norte hasta el puente principal del complejo Rosario Victoria) hacia el Este, por el riacho La Invernada que la separa de las islas Raynes y Lechiguanas; al Oeste por el río Paraná.

El 18 de julio de 1885, cuando pertenecía a la jurisdicción de Santa Fe, el gobierno provincial la vendió en remate a pesar de estar arrendada por el Poder Ejecutivo Nacional a don Cecilio Echeverría y subarrendada por éste a Clímaco Roldán. Tenía entonces una superficie de unas 350 hectáreas.

En 1872 el ingeniero Nicolás Grondona levantó una pirámide recordatoria de la Batería Independencia emplazada por Belgrano en 1812 donde fue saludada la flamante Bandera Argentina. Ese monumento fue derribado por la gran crecida del río en 1878.

Con motivos de la construcción del Puerto de Rosario, en agosto de 1903 el Poder Ejecutivo Nacional decretó la expropiación de esta isla con los argumentos de la necesidad de almacenamiento de explosivos y de las obras de ampliación del canal navegable en el río Paraná. Esta decisión llevó a un litigio judicial entre particulares,

¹ Médico Oftalmólogo, Profesor de Historia y de Geografía.

Nación y Provincia durante quince años pero que en la práctica fue resuelto parcialmente en la década de 1940 y que trajo consecuencias hasta el presente siglo XXI.

CONFLICTO DE JURISDICCIONES

Desde el famoso debate parlamentario de 1869 entre Bartolomé Mitre y Dalmacio Vélez Sarsfield, prevaleció la doctrina favorable a la jurisdicción provincial, que entonces sostuvo el primero de ellos, con motivo del proyecto de construcción del Puerto de Buenos Aires.

El Procurador General de la Nación, Dr. Eduardo Costa, en septiembre de 1889 sostuvo que las aguas, playas y lecho de los ríos navegables pertenecían a las provincias cuyo territorios atravesaran y no a la Nación, a la cual solo le correspondía la facultad de gobernar el comercio y la navegación.² Por decreto del 14 de noviembre de 1891, refrendado por el Dr. Vicente F. López como Ministro de Hacienda, el Poder Ejecutivo de la Nación declaró que en su entender la jurisdicción federal sobre las playas del mar y rivera de los ríos navegables se refería a la facultad de mantener expedito el tránsito público y reglamentar todo lo conveniente a la navegación del comercio exterior de la República, y a los respectivos estados federales el dominio inmediato del suelo: pudiendo estos, en su consecuencia, dictar los reglamentos y crear impuestos por el aprovechamiento de arenas, piedras, etc. subordinados siempre al objeto primordial que motiva la jurisdicción nacional.³ Por su parte, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha declarado que los ríos navegables y sus le-

2 Informe de consejeros legales del PEN (tomo 8, pág. 298). La misma opinión manifestaron posteriormente el Dr. Carlos Marengo como procurador del Tesoro y el Dr. Antonio E. Malaver como procurador Gral. de la Nación (tomo 9 pág. 16 y 19)

3 Bajo tales conceptos hizo saber a las autoridades de Mar del Plata que el arrendamiento de casillas de baño, extracción de arena, etc son impuestos que corresponden a las autoridades provinciales y que la misión nacional es velar para que no se entorpezca el libre tránsito y que no se perjudiquen las rentas de la Nación. Estos antecedentes administrativos, han sido corroborados por decisiones judiciales en que se ha interpretado la Constitución Nacional.

chos son de dominio público de las provincias y no de la Nación.⁴ En la sentencia del 8 de mayo de 1902⁵, la Corte desechó la pretensión de que las playas y el lecho del Río Paraná pertenecen al Gobierno Nacional y reconoció los derechos de la Prov. de Santa Fe el dominio de sus puertos en ese río, sin perjuicio de la jurisdicción nacional sobre el comercio y la navegación. La Cámara Federal llegó a la conclusión que el Río Paraná es límite entre las provincias de Santa Fe y Entre Ríos pero no es un territorio federal interpuesto entre ambas provincias.⁶ No hay más que provincias y territorios, los ríos no forman una tercera entidad, los ríos son de las provincias y la Nación solo regula su navegación y comercio.

En una carta enviada en el año 1907 al Ministro de Obras Públicas Ing. Carlos Maschwitz,⁷ José Chapeaurouge, Julián Martínez y Carlos Delcasse afirmaron ser los dueños de la isla El Espinillo; exponiendo que 22 años atrás, la provincia de Santa Fe la vendió en remate público, y que fue adquirida por José Sesarego quien posteriormente la entregó en venta a José Chapeaurouge en septiembre de 1899, quien a su vez enajenó sendas partes en beneficio de los Dres. Julián Martínez y Carlos Delcasse.

El escrito seguía detallando que con motivo de la construcción de las obras proyectada, el Poder Ejecutivo Nacional y la Sociedad Puerto del Rosario iniciaron juicio de expropiación, hicieron un depósito judicial y tomaron posesión de las islas. Por tal motivo, ellos,

4 Tomo 111 pág. 170 y 197, tomo 116 pág. 365, tomo 120 pág. 154, tomo 121 pág. 348, tomo 122 pág. 209 y 392; tomo 186, pág. 82.

5 Un año antes de la expropiación de la isla El Espinillo.

6 Esas causas, seguida por la Sociedad Puerto del Rosario contra la Empresa Muelles y Depósitos de Comas, es notable por el estudio que le dedicaron, el Juez de Sección del Rosario, la Cámara Federal de Apelación del Paraná y la Corte Suprema. La Corte suprema, confirmando el fallo de la cámara, recordó la facultad dada a las provincias por el art. 107 de la Constitución Nacional para explotar sus ríos y dijo que, si la Nación pudiera ejercer sobre el capital y lugares adquiridos por compra o cesión (Const. Art 67 inc. 27) *“ese dominio y la jurisdicción exclusiva que comparte, quedaría, con detrimento de las autoridades provinciales y constituyendo una fuente de múltiples y frecuente conflictos, fuera de la letra y fundamento de la disposición citada, por cuanto no sería territorio para asiento de las autoridades federales o lugares adquiridos por compra o cesión para establecer fortalezas, arenales, almacenes u otros establecimientos de utilidad nacional”*.

7 Con sello de entrada de la Inspección de Obras del Puerto Rosario, de 1907.

los dueños, iniciaron una demanda judicial que aún se mantiene en tramitación pese a los años transcurridos. Dado que semejante demora perjudicaba a ambas partes, proponen ceder gratuitamente el uso de la isla al Superior Gobierno y/o a la Sociedad Puerto de Rosario, permitiendo que se construyan talleres, o se depositen materiales, incluso que se viertan sobre su superficie, tierras y arenas provenientes de futuros Dragados, bajo las siguientes condiciones: a- que se le devuelvan esos terrenos a medida que no se necesiten y que terminen las obras; b- que se termine el juicio tramitado en los Tribunales Federales de Rosario y c- que se les reconozcan sus legítimos derechos como propietarios.

A partir de entonces se entrecruza una gran cantidad de cartas, documentos, pericias e informe redactados por varios ingenieros, jueces y directivos de la Sociedad Puerto de Rosario⁸ que se expiden al respecto. Por ejemplo, el Ing. Antonio Piaggio respondía *“Siempre he considerado necesario la expropiación de toda la isla del Espinillo”*. El Ingeniero Augusto Flondrois ante la pregunta que si es necesario cortar un segmento de la isla, respondió que *“toda la isla es necesaria”*. Hay opiniones análogas de los ingenieros Abel Pagnard y Luis A. Barbet e informes periciales de los ingenieros Pedro Vinent, Luis Curutchet y Luis A. Huergo⁹ afirmando: *“Que es técnicamente Imposible definir la porción de isla que será necesaria para futuras ampliaciones, ya sea obras de defensa o portuaria. Porque el río de régimen inconstante no ha definido sus canales. Es también aleatoria toda previsión sobre futuras obras portuarias [...] el Ministerio de Obras Publicas resolvió expropiar todos los terrenos conocidos como Isla del Espinillo [...] la ocupación de toda la isla es necesaria porque la corrección del río por dragado hace imposible prever de antemano la parte que será destruida por desmoronamientos y socavaciones. Y que es indispensable que los depósitos de explosivos y de carbón deban estar aislados [...] la isla se extiende por debajo de la cota +5,20 me-*

8 Todo ello archivado celosamente por la empresa y conservados en el archivo del Ente Nacional Puerto de Rosario.

9 Informe publicado como libro *“Peritaje sobre expropiación de Isla del Espinillo”*. VINNET, Pedro. Colaborador: Ministerio de Obras Publicas de la Nación. (Buenos Aires: Compañía Sudamericana de Billetes de Banco, 1908).

tros (correspondiente a la mayor creciente histórica registrada) y por lo tanto es de jurisdicción nacional, por eso Santa Fe no ha procedido a enajenarla [...] su superficie avanza 100 m x año [...] sus 'dueños' jamás tomaron posesión efectiva”.

Se elevaron estos argumentos al Ministro de Obras Publicas Ezequiel Ramos Mexias¹⁰ logrando que el Presidente de la Nación, José Figueroa Alcorta decretara no dar lugar a la solicitud de los señores Chapeaurouge, Martínez y Delcasse.

Luego de numerosos estudios técnicos, en mayo de 1912, el Inspector de Obras del Puerto Ing. Manuel Sallovitz firma un documento que describe varios procesos: *“que el Rio Paraná frente al Rosario, ha acentuado durante el período entre 1904 y la fecha, una marcada tendencia a formar su cauce principal junto a la costa de la Ciudad [...] el riacho de la Invernada ha aumentado de caudal [...] se solicito intervención urgente para proteger las barrancas del puerto [...] porque habiéndose incrementado la violencia de la corriente se ha derrumbado parte de las protecciones y hay socavación de las restantes; los embarcaderos corren peligro de desplome [...] se solicita que se ponga en conocimiento a las casas cerealeras, arrendatarias y propietarios de embarcaderos”*.

JUICIO A FAVOR DE LOS DUEÑOS

Luego de agotar las tres instancias de apelación, la Suprema Corte falló a favor de los particulares.¹¹ En septiembre de 1917, los señores Chapeaurouge, Martínez y Delcasse envían carta documento al Ministro de Obras Públicas de la Nación Dr. Pablo Torello diciendo que *“En noviembre de 1911 mandaron escrito al Ministerio para ofrecer nuevas bases para el pleito por la isla con respecto a la anterior propuesta de 1907”* y que *“Habiendo terminado el asunto judicial con sentencia totalmente favorable a nosotros, dictado por la Suprema Corte de Justicia, es evidente que carece de objeto y de utili-*

10 Firmado en septiembre de 1907.

11 La Corte reconoció que la isla es privada, la cota limite se fijó judicialmente en + 0,50.

dad cualquier transacción, y que cualquier propuesta de nuestra parte queda cancelada y sin efecto”.

CONTRADICCIONES Y NUEVAS ESTRATEGIAS

En agosto de 1917, el Ingeniero H. M. Lange le manda una carta al Ministro de Obras Públicas Dr. Pablo Torello, diciéndole que le entregue la isla a los dueños, porque el gobierno debería pagar una suma muy alta si se la quisiese quedar.

Un mes más tarde, considerando una nota del Dr. Carlos Silveyra como apoderado del gobierno y el informe de las oficinas técnicas de la Empresa Concesionaria del Puerto del Rosario diciendo que era absolutamente innecesaria la ocupación de esa isla y que no había razones de utilidad pública para iniciar las acciones de expropiación, el Presidente de la Nación, Dr. Hipólito Yrigoyen dispuso dejar sin efecto el Decreto del 8 de agosto de 1903 sobre la expropiación de la isla.

A partir de entonces surgieron nuevas demandas: el Estado solicitó la devolución de los 5.000,00 Pesos Moneda Nacional del depósito judicial realizado en 1903 por la expropiación. Surgieron nuevos conflictos con las autoridades nacionales y la Sociedad Anónima Puerto del Rosario, ya que los tres particulares sostenían que la isla fue realmente ocupada por la empresa constructora durante 15 años.

Pocos días más tarde (octubre de 1917) el Presidente de la Sociedad Anónima Puerto del Rosario envía una carta al Inspector de Obra, Ing. Manuel Sallovitz diciendo que no se oponía a la expropiación de la Isla El Francés (menos onerosa que el proyecto de agosto de 1903 de expropiar El Espinillo). Tiempo más tarde Sallovitz informó al Director General de Obras Hidráulicas, Ing. Enrique M. Lange, que la superficie de la isla Espinillo era ahora de 4.345.000 m² ¹² y dado que en otras expropiaciones se había pagado \$ 1,50 el

12 434 hectáreas. Desde 1920 comenzó a ser corregida la corriente principal del Paraná al norte de Rosario, para evitar la erosión de sus barrancas y aportar mayor caudal de agua

m2, representaría \$ 6.517.500,00 m/n. Se podría adquirir cualquier isla vecina a un precio entre \$ 20,00 y \$ 80,00 m/n la hectárea, por lo tanto estimaba que la isla se la entregasen a los dueños reconocidos en la sentencia.

En simultáneo, el escribano Raúl de Chapeaurouge, se dirigió al Ministro de Obras Publicas de la Nación, Dr. Carlos Acalos, y ofreció vender la Isla del Espinillo¹³ argumentando que era útil para las obras de defensa y la repulsión de aguas hacia los muelles del Puerto. Aclaraba además que en 1886, la isla tenía 3,50 hectáreas pero que en ese momento tenía 500, ganadas por aluvión.

TRECE AÑOS MÁS TARDE, NUEVOS ACTORES SOCIALES, OTRAS QUERELLAS.

En una carta elevada al Director General de Navegación y Puertos, Ing. Humberto Canale, en octubre de 1930, el Señor Jordán Della Mora¹⁴ manifestó su deseo de ocupar en arrendamiento un islote de aproximadamente 9,5 hectáreas que se había formado entre las islas Invernada y Espinillo¹⁵. El dueño de la isla vecina de la Invernada, Dr. N. Manin, alegó que era de su propiedad¹⁶ por el derecho de accesión que acordaba el artículo 2572 del Código Civil¹⁷. La correspondiente contestación alegó que la propiedad fiscal del islote no estaba suficientemente definida en cuanto a su carácter provincial o nacional y *“que los derechos privados alegados por el Dr. N. Nanín no eran aparentes por poseer ya, al presente mayor superfi-*

frente a los muelles del puerto, trabajo incesante que va llevando a la costa contraria, la isla del Espinillo, las materias arrastradas por el río depositándolas en los bancos originados por embarcaciones hundidas frente al puerto, hasta convertirlos en prolongación de la isla.

13 Expte. D. G. N. P N° 17917-0-929 por el cual Chaperouge ofrece vender.

14 Ahora dueño por herencia de la Isla El Espinillo.

15 Adjunta plano N° 2803. Esos islotes no existían en 1900 según estudios técnicos.

16 El islote mencionado está unido por varias partes a la isla “La invernada” de propiedad del suscripto, y por lo tanto en virtud de dicho artículo 2572 el islote es de su exclusiva pertenencia por derecho de accesión.

17 El derecho invocado no surge con claridad del artículo citado ya que se excluyen sus efectos para los ríos navegables en cuya circunstancia los declara de “pertenencia del Estado” pero no especifica si pertenece a la Nación o a las provincias limítrofes.

*cie que la que le asignan sus títulos y no corresponde darle el derecho de accesión por tratarse de un río navegable*¹⁸. Además, por tratarse de ínfima extensión de tierra, que, alquiladas a \$ 10,00 m/n la hectárea, solo produciría unos \$ 95,00 m/n anuales, inducían a aconsejar que se acordara al solicitante la ocupación precaria del islote a título gratuito y sin perjuicio de terceros.

Nuevamente se recurrió al Ministro de Obras Públicas, al Procurador General del Tesoro y a sus asesores legales, quienes contestaron que *“los argumentos esgrimidos por el Sr. Manín tienen sentido absolutamente opuesto a sus pretensiones porque son propiedad del Estado, todas las islas que se formen en los ríos o en el mar territorial [...] y puede ser arrendada a título precario, por el precio y condiciones que se determine”*.

El expediente volvió a la Dirección Gral. de Navegación y Puertos para que se manifieste en qué condiciones podría autorizarse el arrendamiento solicitado.

Recién en enero de 1942 (doce años más tarde) apareció una contestación al Inspector General diciendo que previo a considerar las condiciones de arriendo del islote solicitado debía establecerse si era un bien público, del Estado general o Estados particulares. Por cuanto ello podría traer consecuencias posteriores, máxime que para entonces se discutía la jurisdicción que ejercía la Provincia de Entre Ríos, sobre la isla de la Invernada. No habiéndose resuelto tampoco en forma definitiva el antiguo litigio existente entre dicha provincia y la de Buenos Aires sobre la jurisdicción del sistema de “Las Lechiguanas”.

Si de los informes legales surgiera en forma clara y terminante los derechos de la Nación, el islote solicitado, podría arrendarse a \$ 10.00 m/n anuales la hectárea, por ser en general al precio para las islas de esa zona.

18 El artículo 2572 del Código Civil dice: *“Del aluvión, son accesorios de los terrenos con-finantes con las ribera de los ríos, los acrecentamientos de tierra que reciban paulatina e insensiblemente por efecto de las corrientes de las aguas y pertenecen a los dueños de las heredades ribereñas”*.

Dos años más tarde, en febrero de 1942, se elevaron nuevamente las actuaciones “*para que Dirección General quiera servirse resolver si correspondería su actualización*”¹⁹. La contestación fue terminante: ese islote debía considerarse fuera de la zona portuaria de Rosario, en la que tenía jurisdicción el Estado Nacional por cuanto se encuentra a 1.500 metros de la costa, que era el límite de la zona portuaria de acuerdo con el artículo 43 del contrato entre el gobierno de la Nación y de la empresa concesionaria del puerto. Acompañando copia del dictamen del Procurador General de la Nación Dr. José Nicolás Matienzo del 16 de septiembre de 1918 que decía: “*No hay así más que provincias y territorios, los ríos no forman una tercera entidad: no pueden ser administrados o gobernados aisladamente, son simples accesorios de ellas. Si corren entre las dos provincias formarían límite con sujeción a los principios ordinarios del derecho público y administrativo, dividiéndose su dominio y jurisdicción entre las provincias ribereñas, sin perjuicio de la jurisdicción nacional sobre el comercio y la navegación, pero nada más*”.

A MODO DE EPÍLOGO

La isla El Espinillo tiene aproximadamente 245 hectáreas de tierra firme pero 10 de ellas son administradas por la provincia de Santa Fe. En 1947 esa porción fue expropiada y destinada al Ministerio de Educación de la Nación para el funcionamiento de la Escuela N° 1.139 “Marcos Sastre”. Las tierras fueron entregadas en custodia a la cooperadora del establecimiento; también se acordó dar permiso precario de radicación en esos terrenos a familias que tengan hijos en edad escolar.

En marzo de 1969, se celebró el acuerdo de límites interprovinciales entre Santa Fe y Entre Ríos, pero recién en septiembre de 1979 se sancionó la ley nacional N° 22067 que dispuso establecer como límite el canal navegable del río Paraná. Desde entonces, la isla El Espinillo es entrerriana de hecho y de derecho, pero se respetó el acuerdo de usufructo para la escuelita santafesina.

19 En un documento firmado por el Inspector Gral. Belisario S. Villegas en junio de 1942 Jordán Della Mora manifiesta que sigue interesado en arrendar el islote.

Bibliografía

-ACURSSO, R.; DE BIASI, A.; FERNÁNDEZ, S. y SILVANI, L: *La riqueza del Archivo Torriglia. Su aporte a la historia de las instalaciones portuarias rosarinas*, Vol 3, No 1, 2013. Consultado en febrero 2024 en <http://journals.openedition.org/corpusarchivos/247>

-CHAPEAUROUGE, J.; MARTÍNEZ, J. y DELCASSE, C.: Carta al Ministro de Obras Públicas Ing. Carlos Maschwitz afirman ser los dueños de la isla El Espinillo (1907). (Archivo Ente Nacional Puerto de Rosario).

-CHAPEAUROUGE, J.; MARTÍNEZ, J. y DELCASSE, C.: Carta documento al Ministro de Obras Públicas de la Nación Dr. Pablo Torello, ofreciendo nuevas bases para el pleito (1911). (Archivo Ente Nacional Puerto de Rosario).

-CHAPEAUROUGE, R.: Expediente D. G. N. P. N° 17917-0-929 dirigido al Ministro de Obras Públicas de la Nación, Dr. Carlos Acalos. Ofrecimiento de venta de la Isla del Espinillo (1919). (Archivo Ente Nacional Puerto de Rosario).

-CÓDIGO CIVIL DE LA NACIÓN: Artículo 2572. Sobre terrenos confinantes con las riberas de los ríos. (1871)

-COSTA, E.: Procurador Gral. de la Nación. Informe de consejeros legales del PEN (tomo 8, pp. 298) (1889). (Archivo Ente Nacional Puerto de Rosario).

-DECRETO PEN: Refrendado por Vicente F. López, Ministro de Hacienda: Jurisdicción federal sobre las playas del mar y riveras de ríos navegables (1891).

-DELLA MORA, J.: Carta al Director General de Navegación y Puertos, Ing. Humberto Canale. Propuesta de arrendamiento de islotes (1930). (Archivo Ente Nacional Puerto de Rosario).

-DELLA MORA, J: Documento firmado por el Inspector Gral. Belisario S. Villegas (1942). (Archivo Ente Nacional Puerto de Rosario).

-LANGE, H.: Carta al Ministro de Obras Públicas Dr. Pablo Torello. Entrega isla a los dueños (1917). (Archivo Ente Nacional Puerto de Rosario).

-Ley Nacional N° 22067 (1979) Canal navegable del río Paraná, límite entre las provincias de Santa Fe y Entre Ríos.

-MATIENZO, J. N.: Dictamen de Procuraduría Gral. de la Nación. Jurisdicción de Nación y provincias sobre ríos navegables (1918). (Archivo Ente Nacional Puerto de Rosario).

-SOCIEDAD ANÓNIMA PUERTO DEL ROSARIO: Carta al Inspector de Obra, Ing. Manuel Sallovitz. Expropiación de la Isla El Francés (1917). (Archivo Ente Nacional Puerto de Rosario).

-SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN: Jurisdicción nacional de las playas y lecho del Río Paraná, y dominio de la Prov. de Santa Fe de sus puertos. Tomo 111 pág. 170 y 197, tomo 116 pág. 365, tomo 120 pág. 154, tomo 121 pág. 348, tomo 122 pág. 209 y 392; tomo 186, pág. 82. (1902)

-VINNET, P.: *Peritaje sobre expropiación de Isla del Espinillo. Ministerio de Obras Públicas de la Nación*. (Buenos Aires: Compañía Sudamericana de Billetes de Banco, 1908).

FDER

UNR



CEHCA

Centro de Estudios de
Historia Constitucional Argentina
"Dr. Sergio Díaz de Brito"

*CONSTITUCIÓN
DE LA NACIÓN
ARGENTINA*

1994

**Laborde
Editor**