

Revista

APORTES

*para el Estado y la
Administración Gubernamental*

LA CONSTITUCIÓN ARGENTINA Y SU REFORMA DE 1994

Rodolfo Carlos Barra

Rodolfo Carlos Barra es abogado, Doctor en Ciencias Jurídicas egresado de la Universidad Católica Argentina y Master en Derecho Administrativo de la Universidad Católica de Buenos Aires. De vasta experiencia docente, actualmente es profesor titular de Derecho Administrativo en la Universidad Católica Argentina y Director académico del Master en Derecho Administrativo de la Universidad Austral. Ha publicado numerosos artículos en medios especializados en la temática del Derecho administrativo, Sobre la cual también ha dictado numerosas conferencias en el país y en el exterior. Ha ocupado cargos en la órbita del PEN, como por ejemplo Secretario de Obras Públicas (1989), Secretario de Interior (1990) y Vocal del Directorio del INAP (1994). También integro la Corte Suprema de Justicia de la Nación y fue Convencional Constituyente.

En 1853 fue sancionada la Constitución de la Nación Argentina, siguiendo en lo fundamental el modelo de la Constitución de los Estados Unidos de 1787, ya para esa época con el "bill of rights" incorporado. Por consiguiente, la Constitución argentina adopta la forma de gobierno «representativa republicana federal» (art. 1) bajo la idea directriz de la división de poderes, en un sistema fuertemente presidencialista. Así, las autoridades de la Nación quedan conformadas por el Poder Ejecutivo, a cargo del Presidente de la Nación; el Congreso, bicameral, compuesto por la Cámara de diputados en representación del pueblo de la Nación, y la Cámara de senadores, en representación de las provincias; y el Poder Judicial, ejercido por la Corte Suprema de Justicia y los demás tribunales inferiores que establezca el Congreso. La primera parte de la Constitución enumera las «declaraciones, derechos y garantías», también en lo esencial, bajo la inspiración de las primeras diez enmiendas de la Constitución norteamericana.

La Constitución de 1853 es la cuarta más antigua del mundo, entre las que se hallan en vigencia. Y se trata - hasta la actual reforma de 1994- de una vigencia casi inalterada en su texto. La Constitución sufrió reformas de importancia política en su momento, pero menores en su contenido, en 1860, 1866, 1898 y 1957, esta última más sustancial ya que agregó un artículo a su primera parte, correspondiente a las «declaraciones, derechos y garantías».

Esta subsistencia en el tiempo se debió tanto a los valores propios del texto y del sistema constitucional, como a la expresa voluntad de los constituyentes, que en el art. 30 de la Constitución establecieron un sistema de gran rigidez y dificultad a los efectos de la reforma constitucional. Así, si bien la Constitución puede modificarse «en el todo o en cualquiera de sus partes», ello sólo es posible si el Congreso declara la necesidad de tal reforma -la práctica constitucional estableció que tal declaración debía asumir la forma de ley- por el voto de, por lo menos, dos tercios de sus miembros. La redacción y sanción de la reforma queda remitida a una Convención convocada al efecto, convocatoria que, también según la práctica constitucional, debe realizarse a través de un proceso de elección popular de convencionales constituyentes.

Por supuesto que tal complejo procedimiento no se debió a un capricho de nuestros constituyentes, sino a razones de profunda filosofía política. En nuestro sistema -heredado del norteamericano- la Constitución es un documento de diferentes implicancias, aunque todas íntimamente ligadas. Importa como conjunto de principios y valores, destinados a perdurar en el tiempo, es decir, es un plan de vida que una determinada generación lega a sus sucesoras con la aspiración de acatamiento prolongado. Es un medio de limitar el poder del gobierno y de las mayorías por el representadas. Es una carta de derechos fundamentales, a la vez que un estatuto para la organización básica del funcionamiento de los máximos poderes del Estado. Es,

en su aplicación práctica -y este es el gran logro del constitucionalismo inaugurado con la Constitución norteamericana de 1787, y su interpretación por la Corte Suprema de aquel país en el caso Marbury vs. Madison, de 1803- una norma jurídica; la principal de todas y a las que todas deben someterse. Por ello es el último criterio para resolver los conflictos de derecho entre los particulares y entre estos y el poder público, el que aplicarán todos los jueces cuando exista contradicción entre una ley o un decreto o reglamento, o un acto administrativo, o incluso un acto de un particular, y la Constitución. Es también el símbolo de la Nación en tanto que sistema de creencias, de valores, de principios, de reglas jurídicas fundamentales que nos identifican como tal. Es todo ello a la vez, pero sólo puede serlo porque es **fruto del consenso**, del querer compartido por la comunidad nacional, es decir del pueblo hecho Nación y por tanto, del pueblo en la permanencia de su historia. Este consenso se expresa en el momento inicial y así genera la vida constitucional. Pero para que esta vida perdure, el **consenso necesita estar permanentemente renovado**, en la tácita aceptación de la vigencia constitucional practicada en la vida diaria de los ciudadanos y en la expresa sumisión de los órganos del Estado, los poderes constituidos, es decir, nacidos por imperio constitucional. Sobre todo, perdura por la aplicación que de ella hacen los jueces en especial la Corte Suprema de Justicia- que se convierten, en sus sentencias, en la encarnación viva del texto constitucional.

En la permanencia misma del consenso se encuentra la necesidad de la adaptación de la Constitución a las cambiantes circunstancias históricas, que se reflejan en mutaciones de valores, sino en su esencia, si en su modo de aplicación, en su juego de relaciones, en su manera de dar respuesta a las necesidades presentes en cada momento. La adaptación tiene diferentes caminos. Uno es el espontáneo, producto de las creencias mayoritariamente compartidas. El pueblo, la gente, hace vivir a la Constitución de maneras diversas según las épocas. Otro es el generado por el legislador, el primer intérprete de la Constitución, ya que al representar la voluntad soberana, pero constituida, del pueblo, expresa en la ley interpretaciones -para ser válidas- posibles y plausibles del espíritu y del texto constitucional, siempre según las circunstancias de la época. En la medida de su competencia, lo mismo hace el Poder Ejecutivo, y sobre todo el Poder Judicial último intérprete de la Constitución- en las sentencias donde va señalando lo que el texto constitucional nos dice aquí y ahora. La Constitución es así un cuerpo vivo, que, a partir de bases fundamentales e inamovibles, se autoescribe y autorealiza en la historia a través de su cabeza, que es el pueblo mismo, y de sus órganos por ella misma creados. Claro que **esta adaptación de la Constitución en tanto que cuerpo vivo sólo es posible como fruto del consenso**, connatural en la adaptación espontánea y otorgado para las decisiones de los órganos políticos y sobre todo, en el reconocimiento de la función legitimadora de las sentencias judiciales.

Es que ¿cómo sostener la estricta inmutabilidad de la Constitución, cuando fue concebida por hombres de tiempos lejanos, que ya no serían capaces de reconocer como propia a la sociedad actual, ni siquiera por el paisaje de sus campos y ciudades?. Lo expuesto no quiere decir que la Constitución pierda vigencia. Si lo hiciera, porque ha perdido el consenso que sostiene su permanencia, la necesidad de su reforma sería integral; deberíamos tener una nueva Constitución, un nuevo documento fundante de un inicial ciclo histórico. En la adaptación, en cambio, la Constitución sigue vigente en sus principios fundamentales, y también en sus normas cerradas a toda interpretación no textual (v. gr procedimiento para el juicio político). Pero el constituyente comprendió la futilidad de la aspiración de permanencia absoluta. Por eso diseñó una Constitución que en sus disposiciones fundamentales plantea principios básicos inamovibles, aunque de límites abiertos. «La propiedad es inviolable» dice el art. 17, y reafirma «ningún habitante de la Nación puede ser privado de ella, sino en virtud de sentencia fundada en ley». Este es el principio: el derecho a la propiedad privada y su garantía de inviolabilidad. ¿Pero hasta dónde alcanza el derecho? ¿Cuándo hay violación inconstitucional?. Los límites interpretativos se encuentran abiertos a la razonable y prudente valoración de las generaciones venideras. Lo que es inviolable es lo que ellas consideren como propiedad en su núcleo de protección constitucional. No serán violación ciertas reglamentaciones, limitaciones, modulaciones, etc. todas ejercidas conforme a las necesidades del momento y sujetas, en última instancia, al criterio judicial.

Pero puede ocurrir que no exista otra interpretación plausible de la Constitución que la establecida en la letra de su texto, y sin embargo la comunidad precise de una regulación diferente. Aquí **la Constitución precisa de una adaptación por medio de su reforma**. Se trata de una adaptación, pues seguirá siendo la misma Constitución original, pero con correcciones que escapen a la posibilidad de la interpretación espontánea, política o judicial.

La sabiduría del constituyente también previó esta posibilidad, incluso la de la reforma radical y esencial, in totum. Una actitud soberbia le habría conducido a pretender una Constitución inmodificable, vigente para

siempre, inflexible, absolutamente rígida. Pero esto hubiese significado el fracaso de la Constitución, y en algún momento su derogación y reforma extraconstitucional. En cambio el constituyente admitió la posibilidad de la reforma y que ello fuese decidido por los representantes de la voluntad popular, por ley del Congreso. Claro que no se trata de una ley común, donde la mayoría se impone a la minoría y donde los jueces decidirán si aquella mayoría se excedió sobre los derechos fundamentales de la minoría. Esta ley no puede estar sujeta, en su esencia, a revisión judicial, porque el Congreso al sancionarla es «Poder Preconstituyente», y el Poder Judicial «poder constituido». Una ley tan especial, de distinta jerarquía y naturaleza material que el resto de las leyes, y no controlable por los jueces, reclama requisitos también especiales, de mayorías especiales, que es lo que contempla el ya citado art. 30. Esta es una explicación formal de lo que quiso el constituyente al redactar tal norma constitucional. Pero también existe una explicación material, política, complementaria de la anterior. Parafraseando a Marshall en *McCulloch vs. Maryland* (1819) puede exclamarse que «¡es una Constitución lo que estamos reformando!», es decir, es la expresión de nuestros acuerdos básicos, de nuestros principales anhelos como Nación, de la estructura más delicada de la armonía y balance de valores. Por ello el constituyente, siempre sabio, ideó un sistema complicado para la reforma, **casi imposible si no existe el consenso político para ello**.

La falta del consenso adecuado produjo el fracaso de la reforma constitucional de 1949 -no mencionada antes ya que prácticamente careció de vigencia. Se trató una reforma que generó un texto impecable, a la altura de los mejores del constitucionalismo social de la época. Sin embargo no sólo no pudo asegurar su vigencia, sino que se trató de un capítulo más en esos treinta años de trágicos desencuentros entre los argentinos, signados por la dialéctica peronismo-antiperonismo.

Felizmente los argentinos aprendimos de la experiencia propia, y así fue que -frente a la indudable necesidad de reformar aspectos parciales de la constitución- hacia fines del año pasado los dos partidos mayoritarios sellaron un acuerdo político destinado a producir esa reforma, estableciendo sus límites. Así, la reforma -no puede ser de otra manera- fue fruto del acuerdo político, garantía del consenso, que es, a la vez, garantía de su legitimidad y perdurabilidad.

Ese acuerdo político tuvo su expresión en la ley 24.309, del 29 de diciembre de 1993, que, conforme con el art. 30 de la Constitución, declaró la necesidad de su reforma parcial y autorizó al Poder Ejecutivo a convocar al pueblo de la Nación para elegir a los convencionales constituyentes.

Es tan fuerte en el sistema argentino el elemento consensual a los efectos de la reforma constitucional, que la doctrina ha aceptado pacíficamente calificar al legislador que sanciona la necesidad de la reforma como un «legislador preconstituyente». Esto tiene tremenda importancia, ya que determina la invalidez de cualquier reforma que se aparte de los puntos expresos que la ley declarativa estableció como necesarios de ser reformados. Es decir, la ley declarativa de la necesidad de la reforma fija de manera taxativa la competencia del futuro convencional constituyente.

Esto es así porque responde a la naturaleza política misma del proceso de reforma. La ley declaratoria de la necesidad de la reforma es también y necesariamente, fruto de aquel consenso y por ello si el constituyente «derivado» se apartase de la misma, estaría traicionando la base consensual que la Constitución requiere. Por lo tanto, sancionaría una Constitución sin vigencia real, destinada al fracaso, salvo que el cambio fuese fruto de una nueva expresión del consenso que la Convención debería descubrir a partir de renovadas manifestaciones de acuerdo.

El problema alcanza en la ley 24.309 una singularidad especial. Esta recoge formalmente una manifestación expresa del consenso político y a él se atuvo estrictamente. Fue tan fuerte la voluntad del legislador «preconstituyente» de respetar tal acuerdo, que no sólo lo transcribió, convirtiéndolo en ley sino que sancionó con la «nulidad absoluta» a «todas las modificaciones, derogaciones, agregados que realice la Convención Constituyente apartándose de la competencia establecida en los artículos 2° y 3° de la presente ley de declaración». El texto presenta una encomiable corrección técnica. Afirma el poder preconstituyente del Congreso, da valor jurídico al acuerdo político que posibilita la reforma, limita con la sanción de nulidad absoluta -es decir su invalidez y carencia de efectos jurídicos- los posibles apartamientos de la Convención y, sobre todo, aclara perfectamente que los arts. 2 y 3 de la ley significan el establecimiento estricto de la **competencia** de la Convención.

La Ley 24.309 establece un doble juego de competencias por el objeto o contenido de la actividad de la Convención. El primero consiste en la estricta aplicación del denominado «núcleo de coincidencias básicas» (ya veremos con qué alcances); el segundo es la mera habilitación de temas para «el debate» por

el órgano reformador.

El «núcleo de coincidencias básicas» es la esencia del consenso y por ello es protegido por la ley declaratoria de manera especial: con la redacción básica del texto que deberá considerar la Convención (art. 2) y con la «cláusula sistémica», o de votación conjunta, establecida en el art. 5. De esta manera en cuanto al «núcleo» de la reforma, la Convención podrá: a) aprobar o desechar las reformas; si las aprueba sólo podrá corregir la redacción propuesta, sin alterar su esencia; b) introducir modificaciones no sustanciales, que respeten el espíritu de la reforma propuesta.

La que aquí denominamos «cláusula sistémica» responde al hecho de que, precisamente, el acuerdo político transformado en ley concibió a la reforma, en su «núcleo de coincidencias básicas», como un sistema, donde la alteración sustancial, o la omisión de sanción, de cualquiera de sus elementos principales -no las meras correcciones que antes mencionáramos- rompe la armonía de funcionamiento propio de un cuerpo sistémico y conduce, entonces, a la aprobación de **otra reforma** y no a la querida, con fundamento en el consenso, por el Congreso «preconstituyente». Por ello tiene lógica y estricta corrección política-jurídica la disposición del art. 5 de la ley 24.309: el núcleo básico debe ser aprobado o desechado in totum, es más, el rechazo de una sola de sus normas -no su mera corrección, insisto- supone de pleno derecho el rechazo de la totalidad de la reforma «y la subsistencia de los textos constitucionales vigentes».

El segundo bloque de competencias que la ley confía a la Convención es más elástico. Allí el consenso constituyente alcanzó sólo a declarar la necesidad de la reforma sobre rubros determinados, sin otra indicación sobre su contenido que la que puede surgir del propio título o denominación. Aquí deberá consultarse el debate parlamentario, pero más allá de ello, no hay limitaciones para la Convención, ni por el contenido de la norma que eventualmente será reformada o incorporada, ni por el modo de votación. No hay aprobación o rechazo in totum.

Finalmente un aspecto de especial importancia. El art. 7 de la ley 24.309 establece que la Convención **«no podrá introducir modificación alguna a las Declaraciones, Derechos y Garantías»** que consagra la Constitución Nacional. Podría pensarse que la norma es sobreabundante, dados los límites establecidos en los arts. 4 y 5. Pero el legislador preconstituyente quiso dejar perfectamente establecido que sobre tal capítulo constitucional no cabe ninguna consideración por parte de la Convención, ni siquiera para corregir errores, o suplir omisiones, etc. Este es el «núcleo esencial», la permanente «coincidencia o consenso básico» del proyecto de país que expresa la Constitución y, así, **tierra vedada para cualquier intento reformista**.

En estas condiciones de fuerte consenso político, luego del proceso electoral que consagró a una gran mayoría de convencionales provenientes de los partidos signatarios del acuerdo, realizó su labor la convención constituyente entre el 25 de mayo y el 22 de agosto de 1994, sancionando un conjunto de reformas de trascendental importancia tanto política como institucional. Una rápida síntesis del contenido de la reforma nos permitirá apreciar la verdad de lo afirmado.

La reforma introduce un nuevo capítulo a la primera parte de la Constitución, correspondiente a las «declaraciones, derechos y garantías». Algunos de los nuevos artículos se vinculan con el funcionamiento de la democracia representativa, desde las gravísimas sanciones a quienes se alcen contra «el orden institucional y el sistema democrático», interrumpiendo la observancia de la Constitución (art. 36) a la vez que califica de la misma manera -atentar contra el sistema democrático- quien incurra «en grave delito doloso contra el Estado que conlleve enriquecimiento», inhabilitando al culpable para ocupar cargos o empleos públicos. También se consagran los derechos políticos, especialmente a través del sufragio «universal igual, secreto y obligatorio» (art. 37) y la igualdad de sexos para acceder a cargos electivos y partidarios, lo que queda resguardado a través «de acciones positivas en la regulación de los partidos políticos y en el régimen electoral» (art. 37).

Se constitucionalizan los partidos políticos como «instituciones fundamentales del sistema democrático» (art. 38) como también se introducen la iniciativa y la consulta popular (arts. 39 y 40) tanto para la presentación de proyectos de ley como para someter a consulta vinculante o no vinculante otros proyectos.

Especial importancia revisten la introducción del derecho «a un ambiente sano, equilibrado, apto para el desarrollo humano» y el deber de preservar el ambiente (art. 41); los derechos del consumidor y del usuario de bienes y servicios públicos a la protección de la «salud, seguridad e intereses económicos; a una información adecuada y veraz, a la libertad de elección y a condiciones de trato equitativo y digno» (art. 42).

Los derechos y garantías reconocidos por la constitución, los tratados internacionales y las leyes quedan protegidos por la acción judicial de amparo, que debe ser «expedita y rápida», y que puede ser interpuesta, en los casos de discriminación, derechos al ambiente, a la competencia, al usuario y al consumidor y con relación a los «derechos de incidencia colectiva en general», no sólo por el agraviado, sino por el Defensor del Pueblo y otras asociaciones que propendan a esos fines (art. 42), introduciéndose también con jerarquía constitucional el habeas corpus y el habeas data (art. 42). Una reforma trascendental es también, en la materia, la Jerarquía constitucional de los tratados sobre derechos humanos, a lo que luego haremos una especial referencia.

En la parte orgánica de la Constitución, la reforma introdujo modificaciones en la composición de las cámaras legislativas, agilizando el procedimiento para la sanción de las leyes. Reconoce y pone límites a los denominados decretos de necesidad y urgencia y a la delegación legislativa en beneficio de Poder Ejecutivo. Crea, dependiendo del Congreso, la «Auditoría General de la Nación» para el «control externo del sector público nacional en sus aspectos patrimoniales, económicos financieros y operativos», estableciendo que el presidente de la Auditoría «será designado a propuesta del partido político de oposición con mayor número de legisladores en el Congreso» (art. 85). También crea, con la misma dependencia, el Defensor del Pueblo, para «la defensa y protección de los derechos humanos y demás derechos y garantías» tutelados por la Constitución y las leyes, «ante hechos, actos u omisiones de la Administración». El Defensor debe ser designado por el voto de los dos tercios de los miembros presentes de ambas Cámaras (art. 86). El Poder Ejecutivo también fue objeto de importantes reformas. Se eliminó la condición de la confesionalidad católica para ser Presidente o Vicepresidente de la Nación. Se redujo el mandato de ambos a cuatro años, en lugar de seis, admitiendo la reelección por un sólo período consecutivo, incluso en caso de sucesión recíproca (arts. 89 y 90). Se estableció el régimen electoral directo para Presidente y Vice, eliminando el colegio electoral o sistema de elección indirecta (art. 94) pero agregando el sistema de doble vuelta electoral entre las dos fórmulas de candidatos más votadas (art. 96) salvo que la fórmula más votada en la primera vuelta obtenga más del cuarenta y cinco por ciento de los votos o el cuarenta por ciento con una diferencia mayor de diez puntos porcentuales respecto de la fórmula que sigue en número de votos (arts. 97 y 98). Sin duda una de las reformas institucionales de mayor importancia es la creación del «jefe de gabinete de ministros», una figura de reminiscencias parlamentarias, pero que no altera el sistema presidencialista que mantiene la Constitución reformada. El Jefe de Gabinete concentra en sí gran parte de las competencias de la «administración general del país», con facultades reglamentarias, de ejecución del presupuesto de la Administración Pública y otras típicamente administrativas. A ellas se le agregan otras competencias políticas, ya que, amén de coordinar el funcionamiento del gabinete, es el nexo natural entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo. Se perfila así, como una matización del sistema presidencialista, fundada en la distinción entre gobierno y administración; el primero claramente ubicado en el Presidente y el segundo en el Jefe de Gabinete, sin perjuicio de la existencia de zonas grises que son resueltas por el carácter preeminente del Presidente, quien es calificado como «jefe supremo de la Nación, jefe de gobierno y responsable político de la administración general del país» (art. 99.1).

El jefe de gabinete -como el resto de los ministros- es nombrado y removido por el Presidente, sin necesidad de acuerdo del Congreso. Sin embargo, el jefe de gabinete puede ser interpelado por el Congreso y ser objeto de una moción de censura por el voto de la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de cualquiera de las Cámaras, como también puede ser removido por el voto de igual mayoría de ambas Cámaras.

El Poder Judicial fue igualmente objeto de importantes modificaciones. Para comprenderlas debemos recordar que la Constitución argentina es de cuño americano, especialmente en lo que se refiere al diseño del Poder Judicial. Este, con competencia para ejercer el control de constitucionalidad y legalidad de todos los actos del Gobierno, de manera difusa, se encuentra conferido de un poder muy significativo. Por ello la Constitución de 1853 ideó un sistema, que básicamente se mantiene, de equilibrio entre poderes. Los jueces son vitalicios, inamovibles, salvo por juicio llevado a cabo por el Congreso. Pero, para resguardar el equilibrio de poderes ante esta especial característica y competencias de los jueces carentes de origen y responsabilidad directamente electoral, el Constituyente dispuso que su designación surgiese de la acción conjunta del Presidente de la Nación y del Senado, sin exigirse para tal designación, otra condición para el candidato que la calidad de abogado, tiempo de ejercicio de la profesión, edad y ciudadanía argentina. Es decir que el proceso de designación de los jueces es político -no existe en la Argentina la carrera judicial- como también lo es el proceso para su remoción, en este caso con causa, pero en manos del Congreso.

Sin embargo era una necesidad sentida en la Argentina despolitizar tales procesos, siquiera parcialmente. Por ello se crea un Consejo de la Magistratura, con competencias de administración del Poder Judicial, y,

especialmente, con competencia para seleccionar una terna de candidatos, mediante concurso público, para la designación de todos los magistrados inferiores a la Corte Suprema. Esta terna es presentada ante el Poder Ejecutivo, quien elige a uno de ellos y lo propone para su acuerdo al Senado de la Nación. Se combina así el proceso político con el escalón previo de la selección por capacidad, a cargo de un órgano que también combina el origen político representativo de parte de sus miembros, con el origen profesional del resto. El Consejo también tiene la competencia de abrir el procedimiento de remoción de los magistrados, quienes serán juzgados por un jurado de enjuiciamiento y no ya por el Congreso. Tanto el Consejo como el jurado de enjuiciamiento deben integrarse con representantes del Congreso, del Poder Judicial y de abogados de la matrícula y en el caso del Consejo, también por representantes del Poder Ejecutivo y de personalidades del ámbito académico y científico (arts. 114 y 115).

Para la Corte Suprema de Justicia, en cambio, se mantiene el sistema de designación y remoción tradicional en la Argentina que, reitero, sigue el modelo americano, pero con una importante variante: el acuerdo del Senado para la designación de estos jueces debe contar con el voto de los dos tercios de los miembros presentes de esa Cámara (art. 99.4). Se pretende así reforzar la legitimidad de origen de los integrantes del principal tribunal de la República, legitimidad esencial por el especial papel que le corresponde a la Corte Suprema en el control de la constitucionalidad de todos los actos del gobierno, ya sean legislativos o administrativos. Los jueces de todas las instancias continúan siendo inamovibles -salvo remoción por el tribunal o jurado de enjuiciamiento o por el Congreso, en el caso de la Corte Suprema- aunque pierden (parcialmente en la práctica) el carácter de vitalicios. En efecto, en una disposición que entrará en vigencia dentro de cinco años, se establece el límite de edad de 75 años, aunque el acuerdo puede ser repetido indefinidamente por períodos de cinco años.

La reforma constitucional también establece el Ministerio Público -integrado por el Procurador General y por el defensor General- como un órgano extrapoder, con la función de «promover la actuación de la justicia en defensa de la legalidad, de los intereses generales de la sociedad, en coordinación con las demás autoridades de la República» (art 120). De esta manera se perfila la independencia clave de un órgano esencial para el correcto funcionamiento del sistema de justicia, quedando definida su situación institucional, hasta ahora un híbrido en dependencia tanto del Poder Judicial como del Poder Ejecutivo.

He dejado para el final -salteando las referencias a las modificaciones del régimen federal, en la relación Nación-provincias- la profunda modificación de nuestro sistema constitucional en lo que se refiere al régimen de los tratados internacionales.

En el nuevo art. 75, inc. 22 y 24, la Constitución define un sistema que puede ser dividido en tres partes.

Primero establece que todos los tratados internacionales gozan de una jerarquía suprallegal, cuestión que estaba discutida en nuestro medio, aunque así había sido definido por la Corte Suprema en recientes pronunciamientos. Se da así cumplimiento a lo dispuesto por el art. 27 de la Convención de Viena sobre el derecho de los tratados: éstos, una vez introducidos al ordenamiento jurídico interno, y aunque lo fueran por una ley formal como ocurre en el sistema argentino, se encuentran en relación de superioridad con respecto a las leyes y al resto del ordenamiento infraconstitucional, de manera que no pueden ser derogados, modificados o desconocidos por una ley posterior. Es cierto que los tratados continúan siendo sometidos a su conformidad constitucional, por lo dispuesto en el art. 27 de la Constitución -que exige su conformidad «con los principios de derecho público establecidos» por la misma- con lo que podrían ser objeto de la revisión judicial de constitucionalidad en la medida que exista tal contradicción. En este caso, el Estado Argentino quedaría obligado a la denuncia del tratado o a la reforma de la Constitución, para adecuarla a los términos del primero, lo que ocurrió en distintas naciones de la Comunidad Europea con ocasión del Tratado de Maastricht. Sin embargo esta relación de subordinación constitucional sólo se refiere a los «principios de derecho público», lo que puede ser interpretado como aquellas notas esenciales que fundamentan la organización del Estado Argentino -v gr., el régimen presidencialista- lo que permite conducir a un control judicial restrictivo y excepcional de los tratados. Pero ciertos grados -y este es el segundo aspecto- «tienen jerarquía constitucional». Se trata de los acuerdos internacionales relativos a derechos humanos, que la Constitución enumera y que así, tienen el mismo nivel constitucional en carácter complementario -no derogatorio- de los derechos y garantías reconocidos por la Constitución. La Constitución enumera a la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre; la Declaración Universal de Derechos Humanos; la Convención Americana sobre Derechos Humanos; el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y su Protocolo Facultativo; la Convención sobre la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio; la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial; la Convención sobre la

Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer; la Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes; la Convención sobre los Derechos del Niño; los que «en las condiciones de su vigencia, tienen jerarquía constitucional, no derogan artículo alguno de la Primera Parte de esta Constitución y deben entenderse complementarios de los derechos y garantías por ella reconocidos», a la vez que sólo pueden ser denunciados «previa aprobación de las dos terceras partes de la totalidad de los miembros de cada Cámara».

Los demás tratados y convenciones sobre derechos humanos pueden adquirir esta jerarquía constitucional, luego de ser aprobados ordinariamente por el Congreso, con una nueva aprobación en ese específico carácter, por medio del voto de las dos terceras partes de la totalidad de los miembros de cada Cámara, y obviamente, sólo podrán ser denunciados, si adquieren la jerarquía o rango constitucional, con idéntica mayoría.

De esta manera, los derechos y garantías reconocidos por la Constitución sólo pueden ser leídos y aplicados de conformidad con lo establecido en los «tratados constitucionales» que hoy son su complemento y como tal, integran la Constitución Nacional, formando parte del ordenamiento en su máxima jerarquía, por encima del resto de los tratados, de las leyes, de los reglamentos y actos administrativos. Así deben ser aplicados por el Poder Judicial en cuanto a la revisión judicial de constitucionalidad. A la vez, el inc. 23 del art que estamos comentado, protege la igualdad real de oportunidades y de trato en los derechos reconocidos por la Constitución y por todos los tratados sobre derechos humanos -no sólo los de jerarquía constitucional- a través de «medidas de acción positiva» que el Congreso debe legislar, en especial en beneficio de los niños, las mujeres, los ancianos y las personas con discapacidad. Debe destacarse la protección especial que esta misma norma otorga al niño «desde el embarazo» de la madre, en una fuerte afirmación del derecho a la vida desde la concepción, tal como también lo reconoce Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José de Costa Rica), hoy integrante de la Constitución Nacional.

Como tercer aspecto, la Constitución contempla la situación de los tratados «de integración» o comunitarios. Estos pueden delegar «competencias y jurisdicción a organizaciones supraestatales en condiciones de reciprocidad e igualdad y que respeten el orden democrático y los derechos humanos», como reza el inc. 24 del art. 75. Se da así un paso de anticipación a los sistemas comunitarios o de integración, resolviendo en la misma Constitución cuestiones que pueden provocar conflictos conocidos en la experiencia comunitaria europea.

Es muy importante la afirmación constitucional de que las normas dictadas en consecuencia de estos tratados de integración -se entiende que por las organizaciones supraestatales- «tienen jerarquía superior a las leyes». Es decir, que está admitiendo el efecto directo de las normas emanadas de los órganos de la integración -directivas, regulaciones, etc- que no precisan de la ratificación legislativa previa para formar parte del ordenamiento jurídico local, como así también la prevalencia del derecho comunitario derivado sobre el resto de aquel ordenamiento local. De esta manera se aprovecha insisto que con anticipación al desarrollo del proceso de integración regional que ahora comienza en el marco del MERCOSUR- la experiencia europea, en especial la jurisprudencia del Tribunal de Luxemburgo.

Los tratados de integración que se celebren con estados latinoamericanos precisarán, para gozar de estos efectos, de la aprobación de la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de cada Cámara. En el supuesto de tratados de integración con Estados no latinoamericanos, se establece un procedimiento más complejo: el Congreso, «con la mayoría absoluta de los miembros presentes de cada Cámara, declarará la conveniencia de la aprobación del tratado», el que recibirá su aprobación definitiva -siempre con los efectos mencionados de ser aprobado «con el voto de la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de cada Cámara, después de ciento veinte días del acto declarativo». Estos tratados sólo pueden ser denunciados también con la previa aprobación de la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de cada Cámara, lo que les otorga una especial estabilidad.

Para terminar debo reiterar que esta importante reforma constitucional fue fruto del consenso político previo, que se mantuvo durante el funcionamiento de la Convención Constituyente -hasta la sanción final de su nuevo texto ordenado fue aprobado por la unanimidad de los convencionales, sin perjuicio de las disidencias minoritarias parciales que se hicieron valer durante las discusiones en particular de cada norma reformada- y que se asegura para el futuro. En efecto, el constituyente de 1994 tuvo, creo yo, la sabiduría, de establecer sistemas de aprobación legislativa con severas mayorías especiales para la sanción de las principales leyes

institucionales que resultan de la nueva Constitución, como la ley que regula la iniciativa y consulta popular, la ley que regule el sistema de coparticipación federal de tributos, las ya mencionadas sobre tratados internacionales, la ley que regule la Auditoría General de la Nación, la que regule el régimen y procedimiento de los decretos de necesidad y urgencia, la relativa al Consejo de la Magistratura y al jurado de enjuiciamiento de jueces. La Constitución del consenso y el gobierno, en lo fundamental, del consenso, este es sin duda el logro que identifica a las reformas constitucionales que hemos muy sucintamente comentado.