X Jornadas de Jóvenes Investigadorxs

Instituto de Investigaciones Gino Germani

6, 7 y 8 de noviembre de 2019

Simón Fernando Rougés

Universidad Nacional de Tucumán – Ex becario CONICET. Facultad de Derecho y Ciencias Sociales. Cátedra de Derecho Civil. Tucumán. Argentina.

srouges2@hotmail.com

Abogado, estudiante del Doctorado en Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de Tucumán (Orientación historia).

EJE 10. DEMOCRACIA Y REPRESENTACIÓN

EJE 2. PODER, DOMINACIÓN Y VIOLENCIA

La reelección presidencial y la posibilidad de trastornar los términos constitucionales del mandato presidencial en la República Argentina.

Constitucionalismo/ Desconstitucionalización/ Límites/ Mandato/ Presidente.

1. Introducción

Si nos paramos a pensar en los principios naturales, la génesis y las transformaciones de cada constitución, porque sólo quien considera cómo nace cada una de ellas podrá entender también su desarrollo, su culminación, sus transformaciones, su final y cómo, cuándo y de qué manera acontecen.(Polibio)

Este trabajo tiene como objeto de investigación: la introducción de la reelección presidencial en la República Argentina; y su relación, con el ciclo de desconstitucionalización manifestado en la posibilidad de trastornar los términos constitucionales del mandato presidencial en beneficio de la persona que ocupa la máxima magistratura nacional. El cual, se inició en el año 2015 con la obtención de la beca CIUNT otorgada por la U.N.T. por el trabajo de investigación: “La reelección en los sistemas republicanos, representativos y federales: Los antecedentes, su evolución y sus perspectiva en la Constitución Nacional de 1994 y en la Constitución de la Provincia de Tucumán del 2006”; y, continuado luego, con la obtención de la beca CONICET 2017 de finalización de doctorado; en donde, nos propusimos verificar como hipótesis de investigación que: **“La reforma constitucional del año 1994 que permite la reelección inmediata del mandato presidencial, no se habría originado espontáneamente durante la presidencia del Dr. Carlos Saúl Menem; sino que, es el fruto de la gestación de un ciclo de desconstitucionalización que se manifiesta con la reforma constitucional del año 1949; y luego, de diferentes modos, continuara manifestándose, hasta cristalizarse en el texto constitucional reformado del año 1994”;** y a tal efecto, nos planteamos determinar: ¿Cuál es la relación existente entre: la posibilidad de trastornar los términos del mandato presidencial en el sistema político argentino y las reformas constitucionales que se suscitaron en 1949 y 1994 en la República Argentina?

Entonces, fue que a través de posteriores investigaciones realizadas durante distintos cursos de posgrado, llegamos a observar que lo que parecía un largo paréntesis, entre las reformas constitucionales de 1949 y la anulación de esta por la reforma del año 1957 hasta la reforma del año 1994, con relación a nuestro objeto de investigación: la reelección presidencial; no había sido así. Una cuestión de tanta relevancia, no podía quedar en el olvido por tan largo tiempo, hasta 1994. Esta observación, nos llevó a analizar, como a partir de la reforma constitucional de 1949 hasta la última reforma constitucional del año 1994, existió, en los actores políticos, cuestionamientos a la legitimidad constitucional y en sus prácticas, una lógica reformista constitucional que irá atravesando, tanto a los gobiernos encabezados por militares como por civiles, que se fueron sucediendo a lo largo de estos cuarenta y cinco años. Esta lógica reformista se manifestará no tan solo a través de proclamas y estatutos militares y elecciones democráticas; si no, también, en la fórmula de jura para poder ejercer la profesión de abogado en los tribunales de justicia en la provincia de Tucumán. Esta lógica reformista será naturalizada e invisibilizada por el consenso social y las prácticas políticas, que son una manifestación del primero; como así también, por la versión histórica construida en torno al 24 de marzo de 1976 (Castillo, L. (01 de octubre de2012). Los discursos de la represión. Página/12. Recuperado de https://www.pagina12.com.ar/diario/dialogos/21-204600-2012-10-01.html); y que nosotros consideramos que forman parte de este ciclo de desconstitucionalización.

En función de encontrar una respuesta a nuestro planteo de investigación y de verificar nuestra hipótesis: **I.)** primero, se tomó como marco referencial de análisis, al Poder Ejecutivo de la Nación; analizando su naturaleza y duración; para esta tarea fueron utilizadas diferentes fuentes como: La Constitución Nacional histórica, los 6 tomos de: “Asambleas Constituyentes Argentinas”, de Ravignani, Emilio, las fuentes históricas de la Constitución Nacional, las reformas constitucionales de los años 1949, 1957, 1994, la vigesimosegunda enmienda de la Constitución de los Estados Unidos, las distintas proclamas militares, los estatutos dictados por las autodenominadas “Revolución Argentina” “Proceso de Reorganización Nacional”, los dictámenes del “Consejo para la Consolidación de la Democracia”, las constituciones provinciales y el pacto de Olivos; lo cual, fue abordado desde una perspectiva múltiple que acentuó la mirada en un enfoque histórico, descriptivo y analítico del Derecho Constitucional argentino. **II.)** Luego, se problematizó, a través del análisis de la experiencia histórica argentina (Sánchez Viamonte, Carlos, 1959:12), el periodo que los constitucionalistas argentinos denominan como ciclo de “desconstitucionalización” y su relación con la posibilidad de trastornar el término del mandato presidencial prescripto por la Constitución Nacional. En función de lograr esto, fue necesario desconstruir la versión histórica construida en torno al 24 de marzo de 1976[[1]](#footnote-1)(Águila Gabriela, 2013), sacar del olvido a la reforma constitucional del año 1949 (Quiroga Lavié; Vanossi; Zaffaroni:1994;2005;2015) y analizarla con el proceso histórico en que desemboca la vigesimosegunda enmienda de la Constitución de los Estados Unidos-en donde el presidente Roosevelt violase la tradición y fuera reelecto cuatro veces-; y la importancia que tiene el constitucionalismo en este ciclo. **III.)** Después, a través de los antecedentes históricos previos que nutrieron a las reformas constitucionales de los años: 1949 y 1994 (Sebreli; Serrafero:2002;1997); y a los fines de comprender, cuál había sido su “por qué” y su “razón histórica”, se analizó las partes de continuidad y discontinuidad que se dieron a través, de un conjunto de acciones, normas, leyes, conductas políticas y el constante consenso existente entre las fuerzas políticas civiles y las Fuerzas Armadas en el intervencionismo militar crónico del sistema político argentino(Garcia:1995), llevadas a cabo, desde el golpe de estado del año 1930 hasta la reforma constitucional del año 1994 y cristalizadas en la letra de la Constitución Nacional Argentina. Y si bien, esta investigación está centrada en el caso argentino como eje, **IV.)** Se realizaron comparaciones con los otros casos regionales como estrategia para la desnaturalización del problema y pregunta de esta investigación.

1. **A) La introducción de la reelección presidencial. Un tema complejo de apariencia simple.**

 El inicio de este trabajo de investigación, se encontró, signado por la necesidad por determinar, a través de la experiencia histórica argentina, la incidencia que tuvieron y tienen: los límites temporales emanados de la forma republicana de gobierno consagrada en la Constitución Nacional Argentina, en la conformación orgánica de la vida institucional democrática de la República Argentina. El abordaje de esta cuestión, se realizó a través de una perspectiva múltiple que acentúa la mirada en un enfoque histórico del Derecho Constitucional argentino; y en donde nos cuestionamos sobre: los potenciales efectos que podría producir en el derecho público argentino, la eliminación de la cláusula constitucional consignada en el artículo 77 que limitaba a un solo periodo el mandato del presidente de la Nación y sin posibilidad de reelección, en la forma republicana de gobierno adoptada por la Constitución Nacional Argentina; las reglas de conducta seguidas por el ex presidente Dr. Raúl Alfonsín y por el entonces presidente Dr. Carlos Saúl Menem para trastornar el límite temporal del mandato presidencial con la reforma constitucional del año 1994; y finalmente como repercutiría en el constitucionalismo argentino.

La introducción de la posibilidad de reelección del primer magistrado de la Nación en nuestra Carta Magna, sería una de las reformas que produciría el pacto de Olivos; y que más tarde, se cristalizaría a través de la ley N° ley 24.309 denominada: ”Núcleo de coincidencias básicas”.

Durante el primer mandato presidencial del Dr. Carlos Saúl Menem se llevó a cabo la Convención Constituyente que reformaría la Constitución Nacional histórica de 1853/60 permitiendo la introducción de la reelección presidencial. A tal fin, se modificó el artículo N°77 de la Constitución Nacional histórica, el cual prohibía la reelección presidencial inmediata; y se lo reformo por el nuevo artículo N°90 que suprime tal prohibición y lo reemplaza por la habilitación para ser reelegidos –o sucederse recíprocamente presidente y vicepresidente- por un solo periodo consecutivo; reduciendo el periodo de mandato de seis años a cuatro años.

Fue así, que analizando como repercutiría la reelección presidencial en el derecho público argentino, nos encontramos con un fenómeno que contradecía a los antecedentes del pasado de la historia constitucional argentina. Este fenómeno contradictorio era que, después del golpe militar de 1976 y del retorno a la democracia constitucional en el año 1983, había existido un proceso reformista en las provincias argentinas, permitiendo la introducción de la reelección de los gobernadores de sus respectivas provincias en contraposición a la prohibición de reelección que había regido en los textos constitucionales de todas las provincias argentinas y en el texto de nuestra Constitución Nacional; y a este fenómeno, se le sumaba otro antecedente antes no visto en nuestra historia constitucional: primero se reformaba la Constitución Nacional y luego las constituciones provinciales se adecuaban a la Constitución Nacional y no a la inversa. Al respecto de este novísimo ciclo constituyente provincial, Bidart Campos German j. reflexiona lo siguiente:

A partir de 1985 hemos asistido a un ciclo constituyente provincial muy curioso, porque sin reformarse la constitución federal muchas provincias dictaron antes de 1994 constituciones nuevas, o reformaron sustancialmente las que tenían. La curiosidad consiste, precisamente, en que este ciclo constituyente no tuvo su origen en la necesidad de adecuar a una previa reforma de la constitución federal las constituciones provinciales, ya que hasta 1994 no hubo tal reforma de la constitución federal. Se trataba de un fenómeno inédito en nuestro proceso federal, porque la iniciativa innovadora surgió en y de las provincias. Después de la reforma a la constitución federal, otras provincias realizaron las suyas. Así, Chubut, Buenos Aires, La Pampa, Chaco y Santa Cruz. (1998:387,388)

Como se remarcó anteriormente, este fenómeno inédito de ciclo constituyente provincial, le agregaba a los textos provinciales, el principio de reelección en contraposición con la prohibición de reelección inmediata establecida por la Constitución Nacional histórica. Sumado a esto, en algunos textos constitucionales provinciales, la posibilidad de reelección de los gobernadores era por un periodo determinado y en otros, no tenía determinado el periodo; y otra característica, era que quien ocupaba la gobernación podía buscar ser elegido nuevamente para un siguiente mandato. Este aspecto del novísimo ciclo constituyente, hizo que nos planteásemos: si este ciclo constituyente provincial que introducía la reelección del primer mandatario de esas provincias, se adecuaba con los límites de la forma republicana de gobiernoimpuestos por la Constitución Nacional histórica; en donde esta última, les obliga a las provincias adecuarse al sistema representativo republicano; a los principios, declaraciones y garantías de la Constitución Nacional. Esta nueva observación, nos llevó a plantearnos los métodos de interpretación de la constitución que existían en el Derecho Constitucional Argentino; y la clase de interpretación histórica que se le podía aplicar al ciclo constituyente provincial.

Pero para llevar a cabo esta interpretación histórica del Texto Constitucional, debíamos previamente, analizar las Fuentes históricas del derecho constitucional argentina y las implicaciones que tuvo en: a) la conformación del texto Constitucional histórico; y b) la conformación del texto constitucional con la reforma de 1994. Y en función de lograr esto, primero se observó el consenso existente entre los Constitucionalistas argentinos con relación a las fuentes históricas que conformaron al texto constitucional histórico (GONZÁLEZ; 1994:16); pero, luego se pudo apreciar en los textos de los constitucionalistas argentinos, algunas diferencias entre los antecedentes históricos que sirvieron de fuentes para la reforma constitucional del año 1994 y la ley que publica esta última. Por ejemplo, para Bidart Campos:

Excluida la reforma de 1860 (que para nosotros es ejercicio de poder constituyente originario), se han realizado reformas a la constitución en 1866, 1898, 1949, 1957, 1972 y 1994. La de 1949, que estuvo en vigor hasta su supresión por proclama de la Revolución Libertadora en 1956 fue objeto, desde gestada con la ley declarativa de la necesidad de reforma, de múltiples objeciones de inconstitucionalidad. La de 1957 se llevó a cabo sobre el texto de la constitución histórica de 1853-1860. Fue realizada por una convención surgida de elección popular, pero tuvo un vicio de origen cuando, por ser una época de facto, la declaración de la necesidad de reforma no pudo ser efectuada por el congreso de acuerdo con el art. 30, y lo fue por el poder ejecutivo de facto. La convención se desintegró antes de concluir su trabajo, y de ella quedó el art. 14 bis, que no alcanzó a ser renumerado y subsiste entre los anteriores artículos 14 y 15 con aquella denominación (también se lo ha llamado art. 14 nuevo). La reforma de 1972 fue transitoria, y rigió hasta el golpe de estado del 24 de marzo de 1976. Su vicio deriva de haber sido realizada totalmente por el poder de facto, que dictó el denominado “Estatuto Fundamental” con el contenido del texto modificado (1998:385).

Entonces, lo que a simple vista, nos pareció un fenómeno aislado de la década de 1980 y 1990, aparentemente, no lo era. Y en consecuencia tuvimos que seguir retrocediendo en el tiempo para tratar de rastrear el o los antecedentes más próximos a este proceso reformista, aparentemente, iniciado en la década de 1980. De este modo, y lo que pareció una cuestión simple, resulto ser en verdad, un tema complejo, cuando nos adentramos en la reciente historia argentina y al tratar de analizar y describir las diferentes características que fue tomando el fenómeno en cuestión. Ello, quedará consignado, en la dificultad de correr los velos históricos construidos en torno a la construcción dicotómica, entre gobiernos dictatoriales y civiles con presidentes de facto y/o de iure; y las continuidades y discontinuidades que existieron entre ellos. Pero, las distintas lecturas desarrolladas durante los cursos de posgrados que se fueron realizando, paralelamente con esta investigación, nos hicieron ver, con nueva luz, la importancia de desarmar la ruptura que se construyó en torno al 24 de marzo de 1976 y analizar las partes de continuidad y discontinuidad que se dieron con eso; en donde, la introducción de la reelección presidencial, sirve como instrumento para analizarlas.

Al estar analizando la ley N° 24.430, la cual, ordena la publicación del texto oficial de la Constitución Nacional Argentina; nos sorprendió ver que entre las reformas constitucionales que se la habían practicado a la Constitución histórica argentina sancionada en los años 1853/60, no figuraba como antecedente de esta, la reforma constitucional sancionada el 11 de marzo de 1949 o más conocida como la Constitución Peronista; la cual, es la que mayores modificaciones formuló sobre el texto clásico de la Constitución de 1853/60.

Esta observación, nos llevó a fijar, dos fechas que eran incuestionables con respecto a la introducción de la reelección presidencial: la primera fue el año 1949 y la segunda 1994. Muy bien, ahora teníamos: la pregunta de investigación y las dos fechas que nos servirían de eje para analizar la introducción de la reelección presidencial. El siguiente paso, consistió, en indagar, los antecedentes que habían existido previamente a esas dos reformas constitucionales. De este modo, se pretendió circunscribir la investigación a estas dos fechas, en donde se llevaron a cabo estas Convenciones Constituyentes; al efecto de individualizar los hechos y acontecimientos históricos que nutrieron a estas Convenciones y sirvieron de vínculo y/o interconexiones que luego explicarían su integración en la continuidad del proceso reformista constitucional; y en el cual, la introducción de la reelección presidencial es uno de sus elementos de continuidad. Para esta tarea, fue de gran utilidad el trabajo de Serrafero Mario D., titulado: Estudios sobre la Constitución Nacional: Momentos Institucionales y Modelos Constitucionales. En el mismo, el hace un análisis sobre la forma de gobierno presidencialista argentino; en el cual, el advierte la presencia de periodos significativos de debate sobre el régimen institucional argentino. Distinguiendo en ese análisis: dos momentos fuertes; y dos momentos débiles. El criterio de clasificación de estos momentos, afirma Serrafero, son:

Los momentos fuertes son aquellos en que el debate institucional desemboca en una reforma constitucional, lo que no sucede con los débiles. En estos últimos, además, el debate reformista tendía al cambio de las instituciones políticas, pero no todas las opiniones consideraban necesaria la reforma de la constitución Nacional para lograr los cambios que se proponían. En cuanto a los modelos, la reforma de la Ley Fundamental puede implicar, o no, un cambio significativo en el diseño institucional vigente y, en caso de producirse, puede hablarse de un modelo constitucional diferente. Concretamente en el trabajo se destacan principalmente dos momentos débiles y dos fuertes. En cuanto a los débiles, el primero lo encontramos en el Centenario (1910), en vísperas de la reforma electoral que modificó el régimen político diseñado en el período de la Organización Nacional y que fue un intento fallido de configuración de un modelo alternativo al presidencialismo fuerte de la Constitución de 1853/60. El segundo, en la década de 1980, en el tránsito iniciado con la redemocratización luego del “proceso militar”. Este debate reformista continúa hoy instalado en el foro académico y político del país. Estos momentos débiles implican un debate importante sobre las instituciones políticas, pero que no alcanzan su consagración en el texto constitucional, o en legislación de nivel inferior. En cuanto a los momentos fuertes, se consideran como tales la reforma de 1853/60 y el cambio constitucional de 1949. Momentos donde la cristalización de las ideas institucionales en la Ley Fundamental significaron dos modelos constitucionales diferentes, que prevalecieron en dos coyunturas históricas distintas. Existieron por cierto otros momentos de importancia que no obstante pueden encuadrarse dentro de estos hitos institucionales y, por tal razón, serán referidos también en el desarrollo del trabajo. Cabe precisar que más allá del carácter de fuerte o débil de los momentos, éstos se han escogido por ser puntos clave de inflexión en la vida institucional (1993:7).

Fue de este modo, que a través de posteriores investigaciones realizadas durante distintos cursos de posgrado, nos llevó a observar que lo que parecía un largo paréntesis, entre las reformas constitucionales de 1949 y la anulación de esta por la reforma del año 1957 hasta la reforma del año 1994, con relación a nuestro objeto de investigación: la reelección presidencial; no había sido así. Una cuestión de tanta relevancia, no podía quedar en el olvido por tan largo tiempo, hasta 1994. Esta observación, nos llevó a analizar, como a partir de la reforma constitucional de 1949 hasta la última reforma constitucional del año 1994, existió, en los actores políticos, cuestionamientos a la legitimidad constitucional y en sus prácticas, una lógica reformista constitucional que irá atravesando, tanto a los gobiernos encabezados por militares como por civiles, que se fueron sucediendo a lo largo de estos cuarenta y cinco años. Esta lógica reformista se manifestará no tan solo a través de proclamas y estatutos militares y elecciones democráticas; si no, también, en la fórmula de jura para poder ejercer la profesión de abogado en los tribunales de justicia en la provincia de Tucumán. Esta lógica reformista será naturalizada e invisibilizada por el consenso social y las prácticas políticas, que son una manifestación del primero; como así también, por la versión histórica construida en torno al 24 de marzo de 1976. Todo esto se verá reflejado en los siguientes acontecimientos históricos:

El 28 de junio de 1966, asumió el gobierno de la Nación Argentina una junta militar que se autodenominó Revolución Argentina y dicto un estatuto de 10 artículos que tenía preeminencia sobre la Constitución Nacional de 1853 y sus respectivas reformas. Seis años más tarde, el 24 de agosto de 1972 dictó otro estatuto, denominado “Estatuto Fundamental” de 5 artículos, manifestando explícitamente que se hacía en “Ejercicio del poder constituyente”, que incluía una serie de considerandos y reformó quince artículos de la Constitución (texto de acuerdo a la reforma de 1957), al mismo tiempo que declaró inaplicables otros cuatro artículos.

Entre otras reformas constitucionales se estableció: reducción del mandato del presidente, vicepresidente, diputados y senadores a cuatro años; reelección del presidente por una vez; reelección indefinida de diputados y senadores; elección directa de presidente, vicepresidente, diputados y senadores; obligatoriedad de que el presidente resulte elegido por la "mayoría absoluta de los votos válidos emitidos"; la creación del cargo de tercer senador por la minoría; la simultaneidad de las elecciones para cargos nacionales; la reducción del quórum para sesionar; un mecanismo de aprobación automática de proyectos de ley presentados por el Poder Ejecutivo si no es tratado en un plazo determinado; un mecanismo de aprobación de leyes directamente por las comisiones internas de las Cámaras; un organismo especial para realizar el juicio político a los jueces integrado por miembros del Poder Judicial, del Poder Legislativo y de los abogados.

Las elecciones de 1973 y las autoridades democráticas surgidas de ellas se regularon por esta reforma. El Estatuto establecía que el mismo regiría hasta el 24 de mayo de 1981, fecha en que automáticamente quedó sin vigencia. Notoriamente, casi la totalidad de los cambios vigentes entonces fueron incorporados a la Constitución en la reforma de 1994.

El 24 de marzo de 1976, mediante un golpe de Estado, asumió el poder una dictadura militar que se autodenominó Proceso de Reorganización Nacional. «En ejercicio del poder constituyente» la Junta de Comandantes impuso una serie de «principios liminares», «objetivos básicos», actas y estatutos «para la Reorganización Nacional», al que deberían someterse todas las otras leyes incluida la Constitución vigente, en lo que pudiera resultar aplicable aún. La junta militar dictó una serie de instrumentos normativos de tipo constitucional, a saber: a) Acta para la Reorganización Nacional, del 24 de marzo de 1976; b) Acta fijando el Propósito y los Objetivos Básicos del Proceso de Reorganización Nacional, del 24 de marzo de 1976; c) Estatuto para la Reorganización Nacional, integrado por 14 artículos, publicado el 29 de marzo de 1976; d) Reglamento para el funcionamiento de la Junta Militar, Poder Ejecutivo y Comisión de Asesoramiento Legislativo, aprobado por la ley 21.256, realizada el 24 de marzo de 1976 y publicada dos días después.

La Constitución de 1853, con las reformas de 1860, 1866, 1898, 1957 y el estatuto temporario de 1972, quedó formalmente vigente, pero subordinada a esos cuatro instrumentos supralegales. De todos esos instrumentos, el propio poder militar consideró que tenían jerarquía suprema «los objetivos básicos del Proceso» (art. 14, Estatuto el Proceso de Reorganización Nacional).

El proceso militar prácticamente cayó en la democracia luego del desastre bélico de Malvinas y los instrumentos constitucionales del Proceso de Reorganización Nacional quedaron de hecho sin efecto el 10 de diciembre de 1983, al asumir la presidencia el Dr. Raúl Alfonsín.

El presidente Alfonsín, continuó con la dinámica reformista, y encargó los estudios para una futura reforma política a su “Consejo para la Consolidación de la Democracia”. Según el proyecto, el elemento central para la consolidación democrática es la sustitución del sistema presidencialista por otro, de tipo “mixto”.

El segundo dictamen del Consejo para la Consolidación de la Democracia advierte que fundamentalmente realiza <<especulaciones teóricas>> con el fin de reflexionar sobre si el sistema presidencial asegura la <<estabilidad, continuidad y relativa eficacia de la democracia pluralista>>. Proponía un modelo mixto alternativo (semipresidencial) que atenuaría los problemas inherentes al ejercicio del presidencialismo en la república. Estos problemas eran fundamentalmente cuatro y aludían: 1) a la canalización de tensiones políticas; 2) a la personalización del poder; 3) a las relaciones entre los Poderes del Estado; y 4) a la formación de coaliciones o convergencias multipartidarias (1987:12-25).

Este proceso de reformas, abordado en este trabajo, queda reflejado, en las siguientes palabras de Serrafero D. Mario:

La Argentina vive un proceso político donde se combina el deseo de una mayor y más duradera estabilidad, con una inquietud por reforma institucional que ha englobado ya a los sectores políticos mayoritarios. El primer gobierno de la redemocratización intentó el cambio constitucional y, especialmente, de la forma de gobierno. La administración menemista ha llevado la intención reformista hasta el extremo, a tal punto que se ha convertido en el objetivo principal de la última etapa de su gobierno, signada por el triunfo electoral del 3 de octubre de 1993(1994:7).

La reforma de la Constitución de la Nación Argentina de 1994 se concretó a partir de un pacto entre peronistas y radicales (Pacto de Olivos), que por entonces eran los dos partidos mayoritarios del país, en el que ambos partidos acordaron un "Núcleo de Coincidencias Básicas" para incluir en la Constitución, que debió ser votado "en bloque" por la Convención, sin poder realizar agregados ni quitas.

De este modo, se pudo observar que lo que comenzó como un fenómeno aislado de la década de 1980 y 1990, nos encontramos con que el periodo histórico comprendido desde el golpe de 1943, fue penetrando la idea de la reelección presidencial, cristalizándose en las reformas constitucionales de los años 1949 y del año 1994. Luego, se pudo comprobar que la reelección presidencial había existido antes de 1994; en la elección como presidente de los argentinos de Juan Domingo Perón en los años 1946, 1952 y en el año 1973 dos veces. Luego, para poder llegar a comprender el fenómeno reeleccionario que caracterizo al derecho público argentino a partir del 1983 hasta nuestros días, era necesario evitar establecer fronteras absolutas entre democracias y dictaduras en la historia argentina (Franco y Iglesias, 2011). Es altamente instructivo ver como las costumbres políticas manifestadas en las reglas de juego político argentino, sirvieron para dar respuesta a nuestras preguntas de investigación. El fenómeno que se analizó, la reelección, tiene varios aspectos, que manifestaran aspectos de la historia reciente argentina; pues sirve, como hilo conductor que alumbra el proceso reformista iniciado con la reforma del 49; roto durante la última dictadura militar; y continuado durante las presidencias de Alfonsín y Menem. Este último, será el mejor continuador de este proceso reformista, pues, sin torcer el camino iniciado en 1949, cuarenta y cinco años después, hallara en el mismo, las fuerzas necesarias para lograr la reforma de 1994 e introducir formalmente en nuestra Carta Magna, la reelección presidencial y eliminar la prohibición de reelección inmediata.

1. **El ciclo de desconstitucionalización y sus diferentes maneras de manifestarse.**

El golpe de estado del 6 de septiembre de 1930 constituirá, para la mayoría de los constitucionalistas argentinos, un hito en la historia argentina; y la fecha en que marcará el inicio del ciclo de desconstitucionalización[[2]](#footnote-2) del derecho constitucional argentino, el cual, será atravesado por un proceso reformista que marcará una declinación del derecho constitucional argentino; y en donde, se sucederán, en diversas etapas, cuestionamientos a la legitimidad constitucional(Vanossi:2005); para Zaffaroni esta deslegitimación se observara, cuando: “la Unión Cívica Radical al retirarse de la Asamblea Constituyente de 1949, dejó formalmente deslegitimada la Constitución del 49 y condicionó a que durante muchísimos años no supiésemos qué constitución teníamos” (2015:289).

Pero lo que nosotros queremos resaltar cuando nos referimos al ciclo de desconstitucionalización es que para algunos constitucionalistas, continuaría abierto y para otros cerrado (Quiroga Lavié, 2001; Vanossi, 2005; Zaffaroni, 2015); y lo que es más interesante para observar, son las razones en que se fundan. Para aquellos que consideran cerrado este ciclo, lo atribuyen a “la violencia” militar; como dice al respecto Humberto Quiroga Lavié, cuando afirma que:

…la violencia militar instala por primera vez el de facto en la historia constitucional, por obra del golpe de estado que produce el General José F. Uriburu, quien ocupa la presidencia en 1930. Comienza así un largo periodo de desconstitucionalización, que ha concluido con la asunción de Raúl Alfonsín a la presidencia en 1983(González: 2001; 504).

Pero por el otro lado, están los constitucionalistas que sostienen que este ciclo continuaría abierto; y lo fundamentan con otros argumentos; como Vanossi que dice:

… comienzo de la “desconstitucionalización”, es que se abre un ciclo no cerrado hasta ahora, de verdadera declinación del derecho constitucional argentino, en el que se han sucedido en diversas etapas cuestionamientos a la legitimidad. Esto es algo más hondo y algo más grave que el cuestionamiento o el ataque a la legalidad, porque la legitimidad, como bien ha sido definida por Max Weber, es la creencia en una cierta legalidad. Representa pues todo un pensamiento, es todo un sistema de valores, es todo un conjunto o ideario, en torno a cómo debe ser el sistema institucional de un país. Y eso es lo que se ha cuestionado durante gran parte del último siglo, sin que ninguno de los contestatarios haya podido hasta hoy arbitrar realmente un sistema sustitutivo o equivalente, que asegurando iguales beneficios pudiera tener la misma aceptación y la misma perduración que el anterior.(2005:4)

 Zaffaroni, Raúl E., publicó una tesis, en donde afirma que a la Constitución de 1949 se la quiso borrar de la historia. En una entrevista que se le realizó, dijo:

Sí, normalmente en la historia de un país se recuerdan todos los períodos: buenos, malos. Los alemanes no han borrado el nazismo de su historia; por supuesto lo rechazan, pero no lo borraron. Aquí se quiso hacer una cosa peor. Se quiso borrar un pedazo de historia y se borró del Derecho constitucional argentino la Constitución del 49. No es que se la rechazó; se la borró, directamente se la ignoró, como si fuese algo que no había sucedido, y se dejó un hueco en la historia, un hueco extraño. Los mismos que impugnaban la legalidad o la legitimidad de la Constitución del 49, amparados en una cuestión formal —porque no tenían los dos tercios del total y decían que se necesitaban los dos tercios del total y no los dos tercios de los presentes—, esos que borraron con un decreto la Constitución del 49, un rato después convocaron una Constituyente sin Congreso; es decir, sin ejercicio del poder preconstituyente, asumiendo facultades revolucionarias y, por ende, legislativas. Son las contradicciones que tiene una historia polarizada. Creo que en el constitucionalismo argentino dejaron un hueco que es difícil de llenar”. (2015:284).

También, Vanossi se pregunta:

¿Olvido, ingratitud o admisión de errores?… Ni siquiera la Convención presidida por el Senador Nacional Dr. Eduardo Menem tuvo en consideración como “precedente histórico” el hecho de una Constitución que rigió entre 1949 y 1955 (la anulación formal se produjo en 1956). Al formularse la promulgación ritual de la Reforma Constitucional sancionada en 1994, en el acto pertinente, se dispone expresamente que el texto de la Constitución Nacional en vigencia a partir de ese momento es el resultado de las Convenciones de 1853, 1860, 1866, 1898, 1957 y 1994 (sic). No se alude para nada a la Convención de 1949. ¿Cuál habrá sido la razón de esa preterición? ¿El olvido? ¿El arrepentimiento? ¿El perdón entre todos? No lo sabemos, pues son interrogantes que remiten a algo superior, que es el destino. Y, como sostenía Jorge Luis Borges...”el destino es la infinita operación incesante de millares de causas entreveradas” (“El impostor inverosímil Tom Castro”). El propio Congreso Nacional, al dictar la Ley N° 24.430 (B.O del 10/1/1995) con el objeto de rescatar la cláusula “perdida” o “extraviada” de la segunda parte del Art. 77 de la Reforma de 1994 (que disponía que “los proyectos de ley que modifiquen el régimen electoral y de partidos políticos deberán ser aprobados por mayoría absoluta del total de los miembros de las Cámaras”), en su Art. 1° establecía categóricamente: “Ordenase la publicación del texto oficial de la Constitución Nacional (sancionada en 1853 con las reformas de los años 1860, 1866, 1898, 1957 y 1994) que es el que se transcribe a continuación:...”. Está claro: no se menciona para nada a la Reforma de 1949, obra exclusiva del peronismo gobernante, en ambas oportunidades (2005:41).

Analizando las posturas de los constitucionalistas argentinos sobre el cierre o no de este ciclo de desconstitucionalización, no podemos dejar de agregar a este debate, la introducción de la reelección presidencial como un nuevo elemento para enriquecerlo y no dar por cerrado este ciclo de desconstitucionalización. Puesto que la clave, para poder entender como irá evolucionando este ciclo de desconstitucionalización, se encuentra en el trastorno de los términos del mandato presidencial en beneficio de la persona que ocupa la máxima magistratura nacional y que se manifiesta con la introducción de reelección presidencial; y la historia política argentina, nos ofrece ejemplos vivos de la introducción de la reelección presidencial en las reglas de juego políticas argentinas antes que en el texto constitucional estuviese permitido. Y aquí, es donde se aprecia con mayor magnitud, el papel desempeñado por la historia del constitucionalismo, como la historia de las limitaciones al poder público (Sánchez Viamonte, C.1957:21); y en donde:

La historia nos demuestra que la sociedad humana ha tratado siempre de regirse por normas impersonales y desintencionadas. El imperio del derecho es, ante todo: la sustitución de la voluntad arbitraria y personal, caprichosa e inestable, de hombres que gobiernan a su antojo, por la autoridad de la ley, cuyas normas abstractas generales y permanentes excluyen toda arbitrariedad directamente intencionada. Así se llegó al constitucionalismo como sistema de organización politicosocial. Una Constitución es un orden jurídico fundamental, integral y estable, impuesto a todos los miembros de la sociedad, lo mismo a los gobernados que a los gobernantes, y se le debe a Estados Unidos el haber dictado y aplicado la primera constitución que satisface esas exigencias (Sánchez Viamonte, C. 1959:6).

El análisis de los textos de las reformas constitucionales del año 1949 y 1957, los estatutos dictados por la autodenominada “Revolución Argentina” y el autodenominado “Proceso de Reorganización Nacional”; como así, los dictámenes del “Consejo para la Consolidación de la Democracia”, el pacto de Olivos y la reforma constitucional de 1994; contribuirá a desarmar la ruptura histórica construida en torno al 24 de marzo de 1976 y analizar las partes de continuidad que se dieron a través, de un conjunto de acciones, normas, leyes, conductas políticas y consensos sociales sobre “las reglas de juego” del sistema institucional argentino[[3]](#footnote-3), llevadas a cabo, durante cuarenta y cinco años, desde la reforma constitucional argentina de 1949 hasta la reforma constitucional del año 1994 y cristalizadas en la letra de la Constitución Nacional Argentina.

Con el análisis del ciclo de desconstitucionalización, se pretende vislumbrar: una lógica reformista en los actores políticos, que fue, atravesándolos durante cuarenta y cinco años; las formas en que se trató de legitimar este proceso reformista y que tuvo como resultado, deseado o no, naturalizarlo y de este modo invisibilizarlo. O sea, que dentro de esta aparente continuidad de utilización de instrumentos legales, la verdadera intención era reformar la constitución pero al mismo tiempo valerse de su prestigio para montarse sobre ella.

1. **Conclusiones:**

El periodo analizado, será atravesado por un ciclo de desconstitucionalización que cuestionará la legitimidad constitucional; en donde, el trastorno de los términos del mandato presidencial y la introducción de la reelección presidencial, no puede ser soslayado si se pretende comprender ese ciclo; el cual:

… ha quedado opacado por el peso histórico y memorial que han tenido los regímenes dictatoriales del siglo XX y por la consecuente centralidad que la dicotomía entre regímenes democráticos y autoritarios adquirió en las ciencias sociales para explicar el transcurso de la historia contemporánea latinoamericana (Franco e Iglesias, 2011:91)

El ciclo de desconstitucionalización, no tan solo se manifiesta con la irrupción de los golpes de estado y los quiebres constitucionales; sino también, a través de prácticas burocráticas que se montan sobre burocracias preexistentes, continuando no sin cambios-prácticas, lógicas y procedimientos regulares que son una forma de producir y legitimar situaciones “normales” de por sí “anormales”; como ocurrió con la jura de los abogados tucumanos ante la Corte Suprema de Justicia de Tucumán durante la última dictadura militar, los cuales, si pretendían ejercer la profesión, debían jurar obediencia a las Actas y Estatutos del gobierno del “Proceso de Reorganización Nacional”. Pero, el pedido de renovación del juramento solicitado por el Colegio de Abogados de Tucumán en el año 2018: a) tuvo “la virtud de sacar luz sobre un conjunto de comportamientos que habían sido naturalizados e invisibilizados sobre aquellas particularidades que habitualmente aparecen opacadas”( Sarrabayrouse Oliveria, M., 2017:39); b) permitió desconstruir el quiebre histórico y memorial construido alrededor del 24 de marzo de 1976; c) permitió observar la importancia que tienen los Estatutos militares en este ciclo de desconstitucionalización; y d) como dentro del marco del Estatuto Fundamental del año 72 (que se hacía con el “Ejercicio del poder constituyente”, reformando quince y eliminando cuatro artículos de la Constitución Nacional; entre las reformas estaba la introducción de la reelección presidencial. Lo que hay que destacar es que la gran mayoría de estas reformas serían incorporadas en la reforma constitucional de 1994), se reguló el periodo constitucional de 1973 a 1976; y finalmente e) como la historia de Tucumán no debe ser soslayada si se pretende entender la lógica entre gobiernos dictatoriales y democráticos, por el importante rol que ha jugado a lo largo de la historia Argentina; en muchos sentidos, anticipándose a los vaivenes del país.

Las reformas constitucionales de 1949 y 1994, se nutrieron de procesos históricos que a su vez, fueron precedidos por hitos en la historia argentina, que opacaron a aquellos procesos históricos. La reforma de 1949 fue precedida por el golpe de estado del año 1943 (de aquí, surgirá, la fórmula presidencial democráticamente elegida en el año 1946); el juicio a la Corte Suprema de Justicia, la privación al sufragio de las mujeres –ya ciudadanas legalmente reconocidas- para decidir sobre la reforma del 49; todo esto, se haya opacado por la trascendencia que tomaron los golpes de 1930, y 1955 (Sebreli, J. 2002:291). Y la reforma Constitucional del año 1994 fue precedida del golpe de estado del año 1976, guerra del Atlántico Sur, la investigación de la CONADEP sobre el terrorismo de estado, el juicio a las juntas militares, los levantamientos de los carapintadas, saqueos a los supermercados, la hiperinflación y el traspaso anticipado de la banda presidencial del Dr. Alfonsín al Dr. Menem, los cuales tuvieron tanta trascendencia, que opacaron: el proceso reformista iniciado por el gobierno de Alfonsín y el novísimo ciclo constituyenteprovincial que permite la introducción de la reelección de los gobernadores de sus respectivas provincias en contraposición a la prohibición de reelección que había regido en las constituciones provinciales y en la Nacional.

En contraposición a los antecedentes históricos constitucionales de los Estados Unidos y la Argentina, se pudo observar en el periodo investigado, un proceso histórico constitucional inverso, en relación a limitar temporalmente los términos del mandato presidencial, en ambos países. Mientras que en el primero, se determinó un límite absoluto de dos mandatos presidenciales; en la Argentina, el límite temporal se fue modificando de acuerdo a la conveniencia de quien ocupara la presidencia.

En Función a los resultados arribados en esa investigación; la perspectiva institucional que nos brinda el constitucionalismo, en el debate sobre la consolidación democrática; la incongruencia existente entre los constitucionalistas argentinos sobre el término: “ciclo de desconstitucionalización”; nos planteamos en esta etapa de nuestra investigación:

**¿Cuáles son los modos y prácticas en que se manifiesta este ciclo de desconstitucionalización?**; y se vislumbra como hipótesis que: **“El ciclo de desconstitucionalización: se mantendrá en estado de latencia, no finalizará, mientras quien ocupe la presidencia de la Nación, pueda verse beneficiado por una reforma constitucional que introduzca la reelección indefinida y nos haga caer en el reeleccionismo o “porfirismo”.**

Referencias Bibliográficas:

Águila, Gabriela. (2013). La represión en la historia reciente argentina: Perspectivas de abordaje, conceptualizaciones y matrices explicativas. Contenciosa, Año 1, nro. 1, segundo semestre 2013, 1-13.

Bidart Campos, Germán J. (1998). Manual de la Constitución reformada, TOMO I, Primera reimpresión, Buenos Aires: SOCIEDAD ANÓNIMA EDITORA, COMERCIAL, INDUSTRIAL Y FINANCIERA.

Castillo, L. (01 de octubre de 2012). Los discursos de la represión. Página/12. Recuperado de https://www.pagina12.com.ar/diario/dialogos/21-204600-2012-10-01.html

Franco, M. e Iglesias M. (2011). El estado de excepción en Uruguay y Argentina. Reflexiones teóricas, históricas e historiográficas; Revista de história comparada, Río de Janeiro, 91-115.

García, Prudencio. (1995). El drama de la autonomía militar. Madrid: Alianza Editorial, S.A.

González, Joaquín V. (2001). Manual de la constitución argentina (1853-1860), actualizado por Humberto Quiroga Lavié con referencia a la constitución de 1994. Buenos Aires: La Ley S.A.

Polibio. (1982). Historias II, libro VI (fragmentos), Madrid: Editorial Gredos S.A.

Sánchez Viamonte, Carlos. (1957). El Constitucionalismo sus problemas, Buenos Aires: Editorial bibliográfica Argentina, S.R.L.

Sánchez Viamonte, Carlos. (1959). Manual de Derecho Constitucional, Cuarta Edición, Buenos Aires: Editorial Kapelusz S.A.

Sarrabayrouse Oliveria, María José. (2017). Investigaciones judiciales, investigaciones antropológicas. De cómo el oficio antropológico interviene en la reconstrucción de casos. En: Cuadernos de antropología Social. Sección Antropología Social Instituto de Ciencias Antropológicas, Facultad de Filosofía y Letras, Universidad de Buenos Aires. N°45: 37-49.

Sebreli, Juan José. (2002). Crítica de las ideas políticas argentinas, Los orígenes de la crisis, segunda edición, Buenos Aires: Editorial Sudamericana.

Segundo dictamen del Consejo para la Consolidación de la Democracia (1987). Buenos Aires: Eudeba.

Serrafero, Mario D. (1993). Estudios sobre la Constitución Nacional, Momentos Institucionales y Modelos Constitucionales. Buenos Aires: Centro Editor de América Latina S.A.

Serrafero, Mario D. (1994). Estudios sobre la Constitución Nacional. Las formas de la reforma: entre Maquiavelo y Montesquieu/1. Buenos Aires: Centro Editor de América Latina.

Serrafero, Mario D. (1997). Reelección y sucesión presidencial. Buenos Aires: Editorial de Belgrano.

Vanossi, Jorge Reinaldo. (2005). La Constitución Nacional de 1949, Comunicación del académico Dr. Jorge Reinaldo Vanossi, en sesión privada de la Academia Nacional de Ciencias Morales y Políticas.

Zaffaroni, E. Raúl. (2015). Diálogo sobre la Constitución de 1949. Revista Derecho Público, Año IV – N° 11, 284-307.

Biografía

Alberdi, Juan Bautista. Bases y Puntos de partida para la Constitución de la República Argentina.

Bobbio Norberto, Matteucci Nicola y Pasquino Gianfranco. (1997). Diccionario de política. Madrid: Siglo veintiuno editores.10 edición.

Crawley, Eduardo. (1987). “Una casa dividida: Argentina (1880-1980). Buenos Aires: Alianza Editorial, S.A.

Estrada, José Manuel. (1927). CURSO DE DERECHO CONSTITUCIONAL, tomo I, II y III, Segunda edición. Buenos Aires: Editorial Científica y Literaria Argentina, Atanasio Martinez.

Franco, Marina. (2011). En Busca del eslabón perdido: reflexiones sobre la represión estatal de la última dictadura militar. ESTUDIOS – N° 25 –ISSN 0328-185X.

González Calderón, Juan A. (1978). CURSO DE DERECHO CONSTITUCIONAL, 6° edición, revisada y actualizada por Ernesto J. Miqueo Ferrero. Buenos Aires: Ediciones Depalma.

Pucci, Roberto. (2014). Historia de la destrucción de una provincia, Tucumán 1966. San Miguel de Tucumán: IMAGO MUNDI.

Romero, Luis Alberto. (2014). BREVE HISTORIA CONTEMPORÁNEA DE LA ARGENTINA 1916-2010. Nueva edición revisada y aumentada. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica de Argentina S.A.

Rosatti, H., Barra, R., García Lema, A., Paixao, H., Quiroga Lavié, H. (1994). La Reforma De La Constitución, Buenos Aires: Rubinzal-Culzoni Editores.

Serrafero, Mario D. (1994). Estudios sobre la Constitución Nacional. Las formas de la reforma: entre Maquiavelo y Montesquieu/2. Buenos Aires: Centro Editor de América Latina.

1. Nos adherimos a las nuevas líneas de renovación sobre la represión; en donde se pone en discusión por un lado, la idea de ruptura o excepcionalidad que el golpe de estado representa y se señala la particularidad de las continuidades existentes entre represión pre y post-golpe y por otro lado, en donde se rediscute las periodizaciones establecidas. Gabriela Águila. La represión en la historia reciente argentina: Perspectivas de abordaje, conceptualizaciones y matrices explicativas. [↑](#footnote-ref-1)
2. Bidart Campos, German j. sostiene con su teoría del trialismo en el derecho constitucional, que las mutaciones son un fenómeno de la dinámica de la una constitución. Enumera cuatro tipos de mutaciones y entre ellas, se encuentra: La mutación por desconstitucionalización. El, afirma que esta:” Se produce cuando toda la constitución formal, o una parte importante de ella, pierden vigencia sociológica, a raíz de cualquier fuente que la hace decaer al introducir contenidos opuestos. En el derecho comparado, se cita el caso de la constitución alemana de Weimar, de 1919 que, sin ser reformada ni derogada, fue sustituida por una constitución material divergente durante el régimen nacionalsocialista” (1998:309). [↑](#footnote-ref-2)
3. En la jornada Regional sobre Acceso a la Justicia y Derechos Humanos, realizada en Tucumán el 9/11/18 se presentó un trabajo sobre: “El consenso social como mecanismo regulador en el uso de la violencia y represión del Estado. Reflexiones sobre el decreto presidencial N°683/18”; en el cual se analizó como una constante, el consenso existente entre las fuerzas políticas civiles y las Fuerzas Armadas en el intervencionismo militar crónico del sistema político argentino. (Esto no implica subsumir ni eliminar diferencias entre los regímenes autoritarios y democráticos, sino evitar las lecturas mitificadas de los periodos democráticos y las interpretaciones parentéticas de las dictaduras). [↑](#footnote-ref-3)