

# Congreso y dictadura

## La Comisión de Asesoramiento Legislativo (CAL)



*Pedro Caressi y Pedro Fuentes\**

La última dictadura cívico-militar (1976-1983) usurpó el Poder Legislativo y creó una nueva institución, bajo las siglas de CAL (Comisión de Asesoramiento Legislativo), que subsumió al Congreso de la Nación a un dispositivo más del aparato represivo. Conformada por nueve oficiales superiores de las Fuerzas Armadas que arrebataron violentamente las instalaciones del Senado, la CAL buscó dotar de legitimidad las más de 1.700 normas aprobadas durante el terrorismo de Estado. Las acciones de asedio y control de la CAL a trabajadoras y trabajadores del Congreso, observables en los informes vejatorios, reflejan parte del carácter persecutorio que las Juntas militares ejercieron sobre toda una sociedad. Varias de las leyes de la CAL continúan vigentes condicionando la vida democrática del país.

### Contexto histórico

A partir del año 1955, con el derrocamiento y proscripción del presidente Juan Domingo Perón se dio inicio a un proceso político en Argentina caracterizado por un sistema electoral de democracia tutelada por las Fuerzas Armadas. Un periodo histórico que duraría casi dos décadas y estaría signado por golpes cívico-militares, candidaturas proscriptas, violencia política y el exilio del líder del movimiento peronista.

\* Pedro Caressi es abogado (UBA). Pedro Fuentes es Lic. en Ciencias Políticas (UBA) y Mg. en Políticas Públicas (FLACSO).

Con el surgimiento de la Doctrina de la Seguridad Nacional hacia finales de los años sesenta, junto al entrenamiento de militares en la Escuela de las Américas en Panamá, las Fuerzas Armadas se hallaron habilitadas a ejercer tareas de represión interna y acciones de combate dentro de todo el territorio nacional. Las sucesivas crisis económicas, militares y sociales del periodo derivaron en una serie de insurrecciones populares conocida como “el ciclo de los azos”. Desde el Rosariazo hasta el último Cordobazo, las puebladas buscaban poner fin a las dictaduras.

Así, la dictadura autodenominada “Revolución Argentina” (1966-1973) enfrentó una resistencia transversal y multipartidaria que exigía una salida democrática sin proscripciones políticas. La organización de la resistencia popular lograba arrancarle a la dictadura el llamado a elecciones para el 11 de marzo de 1973, aunque impidiendo la candidatura del expresidente J. D. Perón. El Frente Justicialista para la Liberación (FREJULI) ganó las elecciones con el 49% de los votos y el binomio triunfante de Cámpora–Solano Lima habilitó a Perón a participar de nuevas elecciones para septiembre de 1973. La fórmula Perón-Perón triunfó el 13 de septiembre de ese mismo año con más del 60% de los votos, la primera elección sin proscripciones en años.

El desarrollo de una conciencia nacional había echado raíces durante las dos presidencias constitucionales de Perón (1946-1955) a partir de los nuevos derechos civiles, el crecimiento del empleo formal y la participación de la sociedad en los asuntos públicos, lo que llevó a que las expectativas de una tercera presidencia fueran muy altas. Sin embargo, el 1 de julio de 1974, a menos de un año de haber asumido el cargo, Perón fallece. Tras la desaparición física del presidente se recrudecieron los enfrentamientos dentro y fuera del movimiento. Con la vicepresidenta María Estela Martínez de Perón al mando del gobierno, cobraron centralidad figuras como la del entonces ministro de Bienestar Social, José López Rega, y su aparato represivo, denominado Alianza Anticomunista Argentina (la Triple A). El ejercicio de la violencia se apoderó de la vida del país.

La proscripción, persecución, los derrocamientos, las recurrentes crisis económicas y el incumplimiento de los acuerdos que avivaron la lucha armada instalaron, como antesala de la dictadura de 1976, una lógica de insatisfacción democrática que encontró en el orden represivo la aparente salida para reencauzar el país.

El 11 de septiembre de 1975 a la salida del Congreso de la Nación, y con motivo de reunirse con el presidente del Senado, quien estaba a cargo de la Presidencia de la Nación por la licencia de Martínez de Perón, el entonces comandante en jefe del Ejército, Jorge Rafael Videla, declaró<sup>1</sup> ante la prensa:

Periodista: ¿General, llegaremos a 1977 con esta institución?

Videla: ¿Con cuál institución se refiere?

P: Con el Congreso de la Nación Argentina.

V: Las instituciones son permanentes, entiendo que sí.

<sup>1</sup> CAL. El Congreso en dictadura, documental Senado de la Nación, recuperado de <https://www.youtube.com/watch?v=jbkawuN-hfY&t=16s>

## El Congreso de la Nación en la Dictadura

El 24 de marzo de 1976 las Fuerzas Armadas, con la participación de grandes grupos económicos y diversos sectores de la sociedad civil, derrocaron al gobierno constitucional. A través del Acta del Proceso de Reorganización Nacional, y con la totalidad del aparato estatal puesto al servicio de las Fuerzas Armadas, se aplicó un plan sistemático de desaparición forzada contra la población en su conjunto y que arrojaría la terrorífica cifra de 30.000 personas desaparecidas.

La Junta Militar proclamó:

Agotadas todas las instancias del mecanismo constitucional, superada la posibilidad de rectificaciones dentro del marco de las instituciones y demostrada, en forma irrefutable, la imposibilidad de la recuperación del proceso por sus vías naturales, llega a su término una situación que agravia a la Nación y compromete su futuro. Nuestro pueblo ha sufrido una nueva frustración. [...] Las Fuerzas Armadas han asumido el control de la República. Quiera el país todo comprender el sentido profundo e inequívoco de esta actitud.<sup>2</sup>

Con el Poder Legislativo disuelto, el mismo día del golpe una comitiva militar irrumpió en el Congreso de la Nación, tomando el control de la institución, dando comienzo a la Comisión de Asesoramiento Legislativo (CAL). La misma fue integrada por nueve oficiales superiores, tres por cada una de las Fuerzas Armadas que sesionaba en lo que hoy es el Senado de la Nación.

Si bien todas las dictaduras en Argentina emitieron sus propias normativas a través de la sanción de decretos o leyes, el autodenominado “Proceso de Reorganización Nacional” pretendió establecer una refundación de las instituciones del país a partir de la creación de un organismo abocado exclusivamente a analizar y recomendar normas que dotaran de legitimidad sus actos.

Más de 1.700 decretos-ley han obtenido vigencia bajo el pretendido manto de legalidad de funcionamiento que tuvo la CAL, es por ello que, además de ser reconocida en los documentos fundantes del proceso, esta Comisión fue determinante para guiar las acciones del gobierno cívico-militar durante todos sus años en el poder.

Los miembros de la CAL se distribuían en ocho subcomisiones temáticas de trabajo, con el fin de ejercer facultades de asesoramiento que permitieran interpretar el pensamiento militar frente a los asuntos trascendentes de la nación.

De este modo, la CAL no tenía competencia legislativa para redactar leyes en sí misma, por lo que *se limitaba a determinar si los proyectos de ley remitidos desde la Presidencia de la Nación eran o no revestidos*

<sup>2</sup> Proclama de la Junta Militar, recuperado de <http://www.bnm.me.gov.ar/giga1/documentos/EL000162.pdf>

como de “*Significativa Trascendencia*”, recomendando en algunos casos su modificación y solicitando la concurrencia de ministros y secretarios de Estado o sus representantes.

El único proceso manifiesto constaba del ingreso de un expediente por la Mesa de Entradas que, remitido a la Sub-Comisión temática en cuestión, debía dar dictamen y elevarlo al pleno de la Comisión. Esta última recomendaba al poder político, representado por la Junta Militar de los comandantes generales, la decisión que debían tomar. Un procedimiento vertical que también se evidenció en la conducta de asedio y control a la que se sometió a todo el personal civil del Congreso.

## **La construcción de una administración represiva**

La Comisión de Asesoramiento Legislativo impuso, desde un lenguaje autoritario, la jerarquía y el control como único medio para seguir al mando. Insistentemente, sus miembros buscaron desterrar la idea democrática de la representación bicameral que tuvo nuestro Congreso Nacional acudiendo a fórmulas como “ex-diputados” o “ex-senado” en los documentos.<sup>3</sup>

Desde la instalación de la CAL, se desguazaron las funciones de distintas áreas del Congreso de la Nación, se clausuraron espacios dentro del edificio y se elaboraron todo tipo de escritos que buscaban legitimar los valores de la dictadura, justificando su arbitrariedad: borrones, tachaduras, sobrescritos, informes persecutorios, lenguaje despectivo, entre otras prácticas de la época. Es a través de estos documentos que se puede observar, precisamente, el ejercicio de las acciones de asedio, control y persecución que la CAL ejecutó contra los empleados y empleadas del Congreso.

La mayoría de los expedientes consultados pertenecen a la categoría “Asuntos Administrativos” del “Senado”, documentos que se encuentran finalizados con una resolución del jefe de la Comisión de las Fuerzas Armadas, delegado de la Junta Militar.

Así, de un total de 6.115 expedientes que conforman los asuntos administrativos, mensajes del Poder Ejecutivo, particulares y oficiales varios, además de los expedientes legislativos vinculados frecuentemente a temas económicos y financieros, la mayoría de los expedientes administrativos refieren a las bajas, cesantías y movimientos de trabajadores y trabajadoras del propio Congreso durante la dictadura.

---

3 Documentos de la CAL consultados en el Archivo y Registro de Leyes del Honorable Senado de la Nación.

**Cuadro 1. Expedientes CAL**

EXPEDIENTES DE LA COMISIÓN DE ASESORAMIENTO LEGISLATIVO		
<b>Asuntos Administrativos</b>	<b>Resoluciones de autoridades CAL</b>	<b>Resoluciones delegado del Ministerio del Interior</b>
↓	↓	↓
Dirección de asesoramiento jurídico	Delegación de las FF.AA en el Congreso	Delegación del Ministerio
↓	↓	↓
Personas con cargo militar	Personas con cargo militar	Personas con cargo militar
↓	↓	↓
680 expedientes	5315 expedientes	31 expedientes

Fuente: elaboración propia.

Bajo el control dictatorial de las autoridades militares, el personal civil del Congreso de la Nación sufrió el traslado, la vigilancia, la persecución, la detención, el secuestro y, en algunos casos, la desaparición forzada.

En términos administrativos, la Junta Militar promulgó los Decretos-Ley 21260 y 21274, prorrogados en distintas ocasiones, conocido este último como Ley de Prescindibilidad del Personal que autorizaban a *la baja por razones de servicio al personal realizadas con la necesidad de “producir un real y concreto proceso depurativo de la Administración Pública, sin connotaciones partidistas o sectoriales”*. Dicho instrumento significó el fundamento operativo con el cual la administración realizó investigaciones sobre los legajos del personal que concluían en la baja de servicios de los agentes que, a criterio militar, podían significar un “factor de perturbación” para los organismos del Estado.

El proceso de represión y violencia que sufrieron trabajadores y trabajadoras del Congreso mediante el sometimiento, acoso y desprestigio durante el funcionamiento de la CAL (1976-1983) también se evidencia mediante escritos, solicitudes, descargos y presentaciones, los diversos archivos históricos que dan testimonios del despojo del personal de sus puestos de trabajo, cargos y empleo. El autoritarismo arbitrario de la CAL se aplicó mediante resoluciones que significaron una pérdida de derechos laborales de todo el personal civil, dejando como resultado cientos de bajas, cesantías y “renuncias” condicionadas.

Las hojas desgastadas de documentos que llevan más de 40 años archivados expresan la valentía del personal que, tras el golpe de Estado, cuestionaban los argumentos arbitrarios de las cesantías elaboradas por las autoridades militares que establecían “disponer las bajas en aras a la depuración”, depuración que arrojó un número significativo de personas que, aún hoy, continúan desaparecidas.

## El legado de las Leyes Ilegítimas

Las acciones del gobierno dictatorial, refrendadas desde la interpretación del pensamiento militar, fijaron las huellas de una represión ejecutada con perspectiva refundacional del modelo económico, social y político del país. Modelo que puede ser examinado desde la vigencia de las leyes pergeñadas por la Junta Militar y la CAL.

A partir de su intención de “reorganizar” todas las áreas de la vida del país, la dictadura impuso su perspectiva económica en términos de intercambio internacional mediante el Código Aduanero (Decreto-Ley 22145) y el Régimen de Inversiones Extranjeras (Decreto-Ley 21382), mientras que en términos comerciales lo hizo bajo la Ley de Lealtad Comercial (Decreto-Ley 22802) y el Régimen General de Entidades Financieras (Decreto-Ley 21526). También lo hizo en materia de endeudamiento y emisión monetaria con la aprobación de la Segunda Enmienda al Convenio Constitutivo con el Fondo Monetario Internacional (Decreto-Ley 21648), el Bono Unificador de Deudas Consolidadas (Decreto-Ley 22329) y la Emisión de bonos de la deuda pública – Bonos de Consolidación (Decreto-Ley 22749).

En materia judicial logró imponer su mirada sobre la organización de la Justicia Federal (Decretos-Leyes 22292, 22106, 22098, 22090 y 22403), sobre el sistema penal con el tratamiento de los menores bajo el Régimen Penal Juvenil (Decreto-Ley 22278) y sobre su perspectiva religiosa a partir del Régimen de Jubilaciones de Obispos, Arzobispos de las Fuerzas Armadas y Vicariato Castrense (Decreto-Ley 21540) y el Régimen Jubilaciones y Pensiones de Sacerdotes Seculares del Culto Católico (Decreto-Ley 22430).

A 40 años de la CAL, el Congreso de la Nación es hoy símbolo de la representación y escenario de debates y manifestaciones, sin embargo, la vigencia de algunas de las leyes impuestas por la dictadura cívico-militar continúa siendo una deuda pendiente de nuestra democracia. Por la memoria de quienes ya no están, hoy más que nunca ¡Memoria, Verdad y Justicia!

## Referencias bibliográficas

- Anzorena O. y Salinas J. (1986), *Orígenes de la violencia armada: los fierros y las razones*, Buenos Aires, El Porteño, pp. 36-49.
- Aranguren G. Borrelli J. y Rosede L. (2024), *Leyes de la dictadura. Una deuda de la democracia: la vigencia de las leyes de facto*. [https://www.lasleyesdeladictadura.com.ar/index.php?a=ReadArticle&article\\_id=4](https://www.lasleyesdeladictadura.com.ar/index.php?a=ReadArticle&article_id=4)
- Cura I. (2015) *C.A.L. El Congreso en dictadura*, documental del Senado de la Nación, Buenos Aires, Honorable Senado de la Nación.
- Canelo P. (2008), *El proceso en su laberinto. La interna militar de Videla a Bignone*, Buenos Aires, Prometeo.
- Comisión de Asesoramiento Legislativo del Congreso de la Nación (2023), *Archivo y Registro de Leyes del senado*, sección C.A.L., Buenos Aires, Honorable Senado de la Nación.

Cortés H. y De Piero S. (2011), *Cinco minutos antes de la muerte. Luces y sombras de los partidos políticos antes del golpe de 1976*. Revista de Ciencias Sociales, n° 77, Facultad de Ciencias Sociales, Buenos Aires, UBA, pp. 55-59.

Documentos básicos y bases políticas (1980), Documentos de las Fuerzas Armadas para el proceso de reorganización nacional, Buenos Aires, imprenta del Congreso de la Nación.

Proclama de la Junta Militar (1980), Proclama del 24 de marzo de 1976, Buenos Aires, imprenta del Congreso de la Nación, pp. 11-13.