

LA INFLUENCIA DE LA CONSTITUCIÓN NORTEAMERICANA EN EL FEDERALISMO ARGENTINO Y DE LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA DE 1978 EN EL CONSTITUCIONALISMO PROVINCIAL

Antonio María HERNÁNDEZ

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *El federalismo argentino y la influencia de la Constitución norteamericana de 1787*. III. *La influencia de la Constitución española de 1978 en el constitucionalismo provincial*.

I. INTRODUCCIÓN

Para la exposición de este amplio tema consideramos necesario exponer estas consideraciones previas:

1. Para una mejor comprensión de la cuestión estimamos conveniente efectuar una previa explicación sobre el federalismo argentino.
2. En razón de la elevada cantidad de textos y realidades constitucionales a considerar, sólo realizaremos un enfoque de naturaleza general y sintético, no deteniéndonos en el análisis exhaustivo de aquéllos.
3. Este mismo criterio utilizaremos para señalar las influencias y coincidencias entre los regímenes constitucionales en los aspectos pertinentes.

II. EL FEDERALISMO ARGENTINO Y LA INFLUENCIA DE LA CONSTITUCIÓN NORTEAMERICANA DE 1787

1. *La génesis del proceso federal argentino*

La adopción del federalismo y de un sistema descentralizado que comprendió también al régimen municipal, fue efectuado en la sanción

originaria de la Constitución nacional en 1853, como resultado de las guerras civiles argentinas del siglo XIX, que dieron origen a esta forma de Estado como única manera de solucionar los conflictos políticos, económicos y sociales de un país de enorme extensión territorial, que tuvo la influencia de distintas corrientes inmigratorias (del Norte, Cuyo y Río de la Plata) de la colonización española. Las catorce provincias (que corresponden a la denominación de estados) que preexistieron al Estado federal (o Federación) crearon el mismo delegándole competencias por medio de la Constitución nacional. En este aspecto, fue un procedimiento similar al norteamericano, que además brindó su molde para nuestro federalismo, pues nuestra ley suprema siguió los lineamientos de la Constitución de Filadelfia de 1787.

Las provincias históricas fueron creándose entre 1815 y 1834 (Buenos Aires, Córdoba, Santa Fé, Entre Ríos, Corrientes, Mendoza, San Luis, San Juan, Santiago del Estero, La Rioja, Catamarca, Tucumán, Salta y Jujuy) y a través de pactos interprovinciales fueron sentando las bases del federalismo argentino, que fue consagrado en la Constitución nacional en 1853, de conformidad al Acuerdo de San Nicolás, suscripto en 1852, luego del triunfo del general Urquiza sobre el general Rosas en la batalla de Caseros. A su vez, este Acuerdo implicó el cumplimiento de la organización federativa ya prevista en el Pacto Federal de 1831, que dio base a la llamada “Confederación Argentina”, que existiera entre dicha fecha y 1853. Por eso, el Preámbulo de la Constitución hace referencia a que la Convención General Constituyente se reúne “...por voluntad y elección de las Provincias que la componen, en cumplimiento de pactos preexistentes...”.

Tal como venimos expresando, entre 1810 y 1853 se produce la adopción del federalismo como forma de Estado, que es así consagrado en la Constitución nacional, sancionada en 1853.

Ello fue el resultado de cruentas luchas civiles entre unitarios y federales, en un proceso de varias décadas, donde además de las tradiciones hispánicas de las distintas corrientes colonizadoras, la fuerza de los cabildos (sobre los que se fueron conformando las provincias), la conformación geográfica y los pactos interprovinciales que se sucedieron desde 1820, se terminó de definir este aspecto fundamental de nuestra organización política.

Los unitarios, fueron una minoría culta que postulaba la centralización, estaban asentados especialmente en las ciudades y en particular, en la de Buenos Aires, desde donde querían gobernar el país.

En cambio, los federales encontraban su sustento en las masas populares denominadas “montoneras” del interior del país, que estaban conducidas por los caudillos de las provincias, aunque es menester aclarar que en esta designación de federales, existieron notorias diferencias, en las que no podemos detenernos, porque exceden el tema en consideración.

La fuerza instrumentadora del federalismo fueron los pactos interprovinciales, que llegaron casi al centenar y de los cuales debemos destacar el Pacto del Pilar (23 de febrero de 1820) entre las provincias de Buenos Aires, Santa Fé y Entre Ríos); el Tratado del Cuadrilátero (15 a 25 de enero y 7 de abril de 1822); entre las provincias de Buenos Aires, Santa Fé, Entre Ríos y Corrientes; el Pacto Federal (4 de enero al 15 de febrero de 1831) entre las provincias de Buenos Aires, Santa Fé y Entre Ríos, al que luego se fueron sumando las demás; y como precedente inmediato de la sanción constitucional de 1853, el Acuerdo de San Nicolás (31 de mayo de 1852), que ratificara las bases de la organización federativa ya sentadas en el Pacto Federal de 1831.

La Convención Constituyente de 1853 se reunió en la ciudad de Santa Fé, con la representación de trece provincias y la ausencia de la provincia de Buenos Aires. Tal como se ha dicho, la Convención tuvo como antecedente al texto de la Constitución de Filadelfia de 1787, aunque se establecieron algunos caracteres diferenciales que habían sido postulados por Juan Bautista Alberdi, el padre de nuestro derecho público, que había redactado especialmente para la oportunidad, su trascendente libro *Bases y puntos de partida para la organización de la Confederación Argentina*.

2. El federalismo en el pensamiento de Alberdi

Resulta indudable el notable aporte del padre de nuestro derecho público, Juan Bautista Alberdi, a la sanción de la Constitución de 1853, a través de su célebre obra *Bases*, escrita en Valparaíso en 1852, luego del triunfo del general Urquiza sobre Rosas en la batalla de Monte Caseros. Como bien se ha señalado, se produjo aquí una de las confluencias más trascendentes e importantes de nuestra historia, entre el militar victorioso y el brillante intelectual comprometido, que nos permitieran iniciar la

etapa de la organización nacional, completando la obra de la Revolución de Mayo de 1810. Por eso interesa conocer el pensamiento de Alberdi y en particular, en la temática que estudiamos. El prócer tucumano —que para nosotros junto a Sarmiento fueran las expresiones más elevadas de la inteligencia argentina— se formó en el conocimiento de autores de la filosofía, de la política, del derecho constitucional y de la literatura. Se ha señalado al respecto a Vico, Volney, Condorcet, Jouffroy, Herder, Lammenais, Lerminier, Cousin, Pascal, Leroux, Holbach, Montesquieu, Rousseau, Tocqueville, Hamilton, Madison, Jay, Story, Pellegrino Rossi —entre otros— además de su particular relación con Esteban Echeverría y Juan María Gutiérrez, con quienes integrara la notable generación de 1837.¹ Creía que la “cultura era francesa, pero la libertad inglesa” y en definitiva su modelo de derecho público y organización constitucional fue la República Federal Norteamericana, pero como veremos, con especial adecuación a nuestra realidad según su visión. Es efecto, en el capítulo XVII de las *Bases* escribió:

Dios da a cada pueblo su Constitución o manera de ser normal, como lo da a cada hombre. El hombre no elige discrecionalmente su Constitución gruesa o delgada, nerviosa o sanguínea; así tampoco el pueblo por su voluntad se dé una Constitución monárquica o republicana, federal o unitaria. El recibe estas disposiciones al nacer: las recibe del suelo que le toca por morada, del número y de la condición de los pobladores con que empieza, de las instituciones anteriores y de los hechos que constituyen su historia.²

1 Cfr. Ghirardi, Olsen A., *La filosofía en Alberdi*, Córdoba, 1993: introducción a la edición de *Las Bases*, realizada por la Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba, 2002; *Disertación sobre Juan Bautista Alberdi y Joseph Story*, t. 1: *Homenaje a Juan Bautista Alberdi*, publicado por la Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba, 2002 y su trabajo *De la escuela del Salón Literario (1837) a la Constitución nacional (1853)*; Pérez Guilhou, Dardo, *El pensamiento conservador de Alberdi y la Constitución de 1853*, Buenos Aires, Depalma, 1984 y su trabajo *Alberdi y las fuentes del derecho público argentino*, t. 1: *Homenaje a Juan Bautista Alberdi*, Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba, p. 83; Segovia, Fernando, *Juan, Alberdi y la república posible*, t. 1: *Homenaje a Juan Bautista Alberdi*, citado en esta nota, pp. 107 y ss.; Tau Anzoátegui, Víctor, *Las ideas jurídicas en la Argentina*, Buenos Aires, Perrot, 1987; Sarría, Gustavo, *Fuentes ideológicas del fragmento preliminar al estudio del derecho del Dr. Juan Bautista Alberdi*, Córdoba, Poder Legislativo, 1988; Mayer, Jorge M., *Alberdi y su tiempo*, Buenos Aires, Eudeba, 1963, etcétera.

2 Dardo Pérez Guilhou ha destacado que en su método de derecho público valoró especialmente la historia y las costumbres (*Alberdi y las fuentes del derecho público argentino*, cit., nota 1, pp. 84, 85, 86 y ss.).

En cuanto al tema que nos ocupa, su pensamiento está expuesto en las *Bases* principalmente en los capítulos XVII al XXIV. En el primero de ellos, titulado: *Bases* y puntos de partida para la Constitución del gobierno de la República Argentina” enumera los antecedentes unitarios correspondientes a la época del gobierno colonial y los del periodo de la revolución y luego hace lo propio con los antecedentes federativos de la República argentina tanto coloniales como patrios. Y dice que para superar las luchas estériles del pasado hay que llegar a un “sistema mixto” que “abrace y concilie las libertades de cada provincia y las prerrogativas de toda la Nación”, como solución inevitable y única, mediante la combinación de los dos grandes términos del problema argentino: la nación y la provincia.³ En el capítulo XVIII, titulado: “Continuación del

3 Decía Alberdi: “He aquí los antecedentes unitarios pertenecientes a nuestra anterior existencia colonial: 1o. Unidad de origen español en la población argentina. 2o. Unidad de creencias y de culto religioso. 3o. Unidad de costumbres y de idioma. 4o. Unidad política y de gobierno, pues todas las provincias formaban parte de un solo Estado. 5o. Unidad de la legislación civil, comercial y penal. 6o. Unidad judicial, en el procedimiento y en la jurisdicción y competencia, pues todas las provincias del virreinato reconocían un solo tribunal de apelaciones, instalado en la capital, con el nombre de Real Audiencia. 7o. Unidad territorial, bajo la denominación de Virreinato del Río de la Plata. 8o. Unidad financiera o de rentas y gastos públicos. 9o. Unidad administrativa en todo lo demás, pues la acción central partía del virrey, jefe supremo del Estado instalado en la capital del virreinato. 10o. La ciudad de Buenos Aires, constituida en la capital del virreinato, es otro antecedente unitario de nuestra antigua existencia colonial. Enumeraremos ahora los antecedentes unitarios del tiempo de la revolución: 1o. Unidad de creencias políticas y de principios republicanos. La Nación ha pensado como un solo hombre en materia de democracia y de república. 2o. Unidad de sacrificios en la guerra de la Independencia. Todas las provincias han unido su sangre, sus dolores y sus peligros en esa empresa. 3o. Unidad de conducta, de esfuerzos y de acción en dicha guerra. 4o. Los distintos pactos de unión general, celebrados e interrumpidos durante la revolución, constituyen otro antecedente unitario de la época moderna del país, que está consignado en sus leyes y en sus trabajos con el extranjero. El primero de ellos es el acto solemne de declaración de la independencia de la República Argentina del dominio y vasallaje de los españoles. En este acto el pueblo argentino aparece refundido en un solo pueblo, y ese acto está y estará perpetuamente vigente para su gloria. 5o. Los Congresos, presidencias, directorios supremos y generales que, con intermitencias más o menos largas, se han dejado ver durante la revolución. 6o. La unidad diplomática, externa o internacional, consignada en tratados celebrados con Inglaterra, con Brasil, con Francia, etcétera, cuyos actos formarán parte de la Constitución externa del país, sea cual fuere. 7o. La unidad de glorias y de reputación. 8o. La unidad de colores simbólicos de la República Argentina. 9o. La unidad de armas o de escudo. 10o. La unidad implícita, intuitiva, que se revela cada vez que se dice sin pensarlo: República Argentina, Territorio Argentino, Pueblo Argentino y no República

mismo asunto. Del gobierno y su forma, la unidad pura es imposible” dice que no hay cuestión sobre la forma de gobierno que es la Republicana, como fuera proclamado por la revolución americana y que la misma reside originariamente en la nación y que la democracia es la esencia misma del gobierno. Después expresa: “La Federación o unidad, es decir, la mayor o menor centralización del gobierno general, son un accidente, un accesorio subalterno de la forma de gobierno. Este accesorio, sin embargo, ha dominado toda la cuestión constitucional de la Repúbli-

sanjuanina, Nación porteña, Estado santafesino. 11o. La misma palabra argentina es un antecedente unitario”. Y más adelante, expresa Alberdi: “Pero veamos ahora los antecedentes también normales y poderosos que hacen imposible por ahora la unidad indivisible del gobierno interior argentino, y que obligarán a todo sistema de gobierno central a dividir y conciliar su acción con las soberanías provinciales, limitadas a su vez como el gobierno general en lo relativo a la administración interior. Son antecedentes federativos de la República Argentina, tanto coloniales como patrios, los siguientes hechos, consignados en su historia y comprobados por su notoriedad: 1o. Las diversidades, las rivalidades provinciales, sembradas sistemáticamente por la dominación colonial y renovadas por la demagogia republicana. 2o. Los largos interregnos de aislamiento y de independencia provincial, ocurridos durante la revolución. 3o. Las especialidades provinciales, derivadas del suelo y del clima, de que se siguen otras en el carácter, en los hábitos, en el acento, en los productos de la industria y del comercio, y en su situación respecto del extranjero. 4o. Las distancias enormes y costosas que separan unas provincias de otras, en el territorio de doscientas mil leguas cuadradas, que habita nuestra población de un millón de habitantes. 5o. La falta de caminos, de canales, de medios de organizar un sistema de comunicaciones y transportes, y de acción política y administrativa pronta y fácil. 6o. Los hábitos ya adquiridos de legislaciones, de tribunales de justicia y de gobiernos provinciales. Hace ya muchos años que las leyes argentinas no se hacen en Buenos Aires, ni se fallan allí los pleitos de los habitantes de las provincias, como sucedía en otras épocas. 7o. La soberanía parcial, que la revolución de Mayo reconoció a cada una de las provincias, y que ningún poder central les ha disputado en la época moderna. 8o. Las extensas franquicias municipales y la grande latitud dada al gobierno provincial por el antiguo régimen español, en los pueblos de la República Argentina. 9o. La imposibilidad de hecho para reducir sin sangre y sin violencia a las provincias o a sus gobernantes al abandono espontáneo de un depósito que, conservado en un solo día, difícilmente se abandona en adelante: el poder de la propia dirección, la soberanía o libertad local. 10o. Los tratados, las ligas parciales, celebradas entre varias provincias entre sí durante el período de aislamiento. 11o. El provincialismo monetario, de que Buenos Aires ha dado el antecedente más notable con su papel moneda de provincia. 12o. Por fin, el acuerdo de los gobiernos provinciales de la Confederación, celebrado en San Nicolás, el 31 de mayo de 1852, ratificando el pacto litoral de 1831, que consagra el principio federativo de gobierno” (*Bases y puntos de partida para la organización política de la República argentina*, capítulo XVII, que particular importancia y que tituló “Bases y puntos de partida para la Constitución del gobierno de la República argentina”).

ca Argentina hasta aquí”. Como se comprenderá, a la luz de los actuales conceptos en derecho público, que distinguen con claridad las formas de gobierno de las formas de Estado, es ahora incorrecto hablar del federalismo como un accesorio de la forma de gobierno republicana. Agrega el pensador tucumano: “Las cosas han hecho prevalecer el federalismo como regla del gobierno general. Pero la voz Federación significa liga, unión, vínculo. Como liga, como unión, la Federación puede ser más o menos estrecha. Hay diferentes grados de Federación según esto”. Enseguida se pregunta: ¿cuál será el grado conveniente a la República argentina?, respondiéndose: “Lo dirán sus antecedentes históricos y las condiciones normales de su modo de ser físico social”, y más adelante: “Estando a la ley de los antecedentes y al imperio de la actualidad la República Argentina será y no podrá menos de ser un Estado Federativo, una República nacional, compuesta de varias provincias, a la vez independientes y subordinadas al gobierno general creado por ellas”.

Por eso indica luego que “La idea de una unidad pura debe ser abandonada de buena fe, no por vía de concesión sino por convencimiento. Es un hermoso ideal de gobierno, pero en la actualidad de nuestro país, imposible en la práctica”. Y casi al concluir el capítulo escribe: “La unidad no es el punto de partida, es el punto final de los gobiernos; la historia lo dice y la razón lo demuestra”. Nosotros, más allá del respeto y reconocimiento que le tributamos al padre de nuestro derecho público, advertimos aquí lo que más adelante observaremos más en detalle: su preferencia por una forma unitaria, lo que obviamente no podemos compartir en relación a nuestro país. En el capítulo XX, titulado: “Continuación del mismo asunto. Origen y causas de la descentralización del gobierno de la República Argentina”, Alberdi indica que la descentralización política y administrativa de nuestro país reconoce dos orígenes: uno mediano y anterior a la revolución y otro inmediato y dependiente de este cambio. En el primer aspecto señala al antiguo régimen municipal español, pues los cabildos representaron el “primer grado de existencia del poder representativo provincial”. Y en cuanto al origen inmediato, sostiene que aquí ocurrió lo mismo que en la península, donde el pueblo sin su rey “asumió el poder y lo delegó en juntas o gobiernos locales. La soberanía local tomó entonces el lugar de la soberanía general acéfala y no es otro, en resumen, el origen inmediato del federalismo o localismo republicano en las

Provincias del Río de la Plata”.⁴ En el capítulo: XXI, titulado “Continuación del mismo asunto. La Federación pura no es posible en la República Argentina. Cuál Federación es practicable en aquél país” el prócer dice que la Federación pura es irrealizable de la misma manera que la unidad pura de 1826 también lo fue. Y expresa seguidamente: “Una simple Federación no es otra cosa que una alianza, una liga eventual de poderes iguales e independientes absolutamente. Pero toda alianza es revocable por una de las partes contratantes, pues no hay alianzas perpetuas e indisolubles.” De ahí que para fundamentar su idea del sistema mixto de Federación recurriera al ejemplo norteamericano y escribiese que dicha Federación “...no es una simple Federación, sino Federación compuesta, una federación unitaria y centralista... Se sabe que ella fue precedida de una Confederación o Federación pura y simple...”. También agregaba al final del capítulo esta frase: “Europa misma nos ofrece dos ejemplos en su apoyo: la Constitución helvética de 12 de septiembre de 1848 y la Constitución germánica ensayada en Francfort al mismo tiempo, en que esas dos Confederaciones de Europa han abandonado el federalismo puro por el federalismo unitario, que proponemos”.

Esto nos permite aseverar que Alberdi confundía la idea de Federación pura con la de Confederación, lo que ahora no ocurre, pues entre las formas federativas, la Confederación se caracteriza especialmente por la posibilidad del ejercicio de los derechos de “secesión” y “nulificación”, lo que no está reconocido como facultad de los estados de una Federación. Ya sabemos que ésta es una “unión indestructible de Estados indestructibles”, como lo sentenció la Corte Suprema de Justicia norteamericana en el célebre caso “Texas vs. White” y lo reiteró nuestro más alto Tribunal en 1937. Además, también resulta sorprendente su concepto de la forma de Estado norteamericana como “Federación compuesta” y Federación “centralista y unitaria”, que hoy resulta notoriamente desacertado e incluso contradictorio.

En el capítulo XXII titulado: “Idea de la manera práctica de organizar el gobierno mixto que se propone, tomada de los gobiernos federales de Norteamérica, Suiza y Alemania. Cuestión electoral” se propone seguir los ejemplos indicados y en particular al primero de ellos, destacando la importancia de las dos Cámaras y su distinto origen, como la mejor ma-

4 Esta es la opinión que mencionábamos en el punto I de este trabajo, en el debate sobre las causas y orígenes de nuestra forma de Estado.

nera de lograr el sistema mixto, pero con preeminencia del gobierno central o general.

En el capítulo XXIII titulado: “Continuación del mismo asunto. Objetos y facultades del gobierno general” después de señalar el principio de la distribución de facultades entre los distintos órdenes gubernamentales, se advierte nuevamente su preferencia por el unitarismo y por el mayor poder del gobierno general. En efecto, Alberdi expresa:

...La Federación, lo mismo que la unidad, supone el abandono de una cantidad de poder local, que se delega al poder federal o central. Pero no será gobierno general el gobierno que no ejerza su autoridad, que no se haga obedecer en la generalidad del suelo del país y por la generalidad de los habitantes que lo forman, porque un gobierno que no gobierna es una palabra que carece de sentido.

Más adelante dice:

La unión argentina constituye nuestro pasado de doscientos años y forma la base de nuestra existencia venidera. Sin la unión de los intereses argentinos, habrá provincias argentinas, ni pueblo argentino: habrá riojanos, cuyanos, porteños, etc., no argentinos. Una provincia en sí es la impotencia misma y nada hará jamás que no sea provincial, es decir, pequeño, oscuro, miserable provincial, en fin aunque la provincia se apellide Estado.

Sólo es grande lo que es nacional o federal. La gloria que no es nacional, es doméstica, no pertenece a la historia.

No podemos compartir estas expresiones alberdianas, que sólo encuentran su explicación como dice Ricardo Haro⁵ en a) la controversia

5 Cfr. “El pensamiento de Juan Bautista Alberdi y el derecho público provincial”, *Homenaje a Juan Bautista Alberdi, cit.*, nota 1, t. II, pp. 18 y 19. El profesor Haro en su documentado estudio, en relación a la idea de Alberdi sobre el sistema mixto, cita la opinión de Dardo Pérez Guilhou quien afirma: “en donde mejor se percibe la preocupación de Alberdi para lograr la unidad federativa con predominio unitario es en sus proyectos de Constitución para la Argentina y para Mendoza”. Y en el proyecto de Constitución Nacional menciona los artículos 15, 45, 67, inciso 5; 68, incisos 1, 2, 3, 4 y 7; 70, inciso 2; 104 y 107. En cuanto al proyecto de Constitución para Mendoza la cláusula más notable en tal sentido porque supeditaba la provincia al gobierno federal, según el autor mendocino, es el inciso 10 del artículo 35 que trata de las atribuciones del gobernador y dice así: “Envía al Congreso Nacional y al Presidente de la República, copias auténticas de todos los actos que sanciona la sala provincial, para examinar sin son conformes o contrarios a la Constitución común, a los impuestos nacionales, a los tratados internacionales, o a los derechos de las otras provincias” (*cf. op. cit.*, pp. 17 y 18). A su vez, en cuanto a su concepto del fe-

entre los intereses portuarios y los del interior, donde él imaginaba estos últimos defendidos por el gobierno central; *b*) en su concepto sobre la búsqueda del progreso que le hacía privilegiar al gobierno general; *c*) su fuerte temor a la desunión que podría producir un federalismo mal entendido; *d*) su idea de fortalecer el poder en dos aspectos: al ejecutivo sobre los otros dos poderes y al gobierno general sobre los provinciales; y *e*) su visión acerca del federalismo como una transición hacia un gobierno unitario.

En el capítulo XXIV titulado: “Continuación del mismo asunto. Extensión de las facultades y poderes del gobierno general”, insiste sobre el alcance de estas facultades y reitera su idea acerca de una “Federación mixta”, o sea una “unidad federativa” o una “Federación unitaria”, ya que en su visión no podían darse los tipos puros y debía seguirse el modelo norteamericano. Pero también indica que para nuestro caso debía centralizarse aún más el sistema a adoptar. Veamos sus palabras al respecto:

deralismo como transición hacia el unitarismo, Haro nos recuerda las cartas de Alberdi a su amigo Juan María Gutiérrez y en especial, a Félix Frías, a quien escribe desde Valparaíso con fecha 30 de agosto de 1853 y donde haciendo mención al libro que acaba de publicar sobre derecho público local le dice: “...Es una revista seria del sistema absurdo de nuestras instituciones de provincias, y el plan de las que deben prevalecer para que haya un Estado común y general. Es centralista por la tendencia, bajo apariencias de localismo”; y además le escribe el 7 de abril de 1863, criticando la reforma de 1860: “Por mi parte cada día detesto más a la dichosa federación, y con más gusto trabajaría para ver abolido del todo en nuestro país ese infernal sistema, que tiene convertido en cementerios a Méjico, Centro América, a Venezuela y Nueva Granada, y por fin, al bello país de su mismo origen los Estados Unidos...Vergüenza me da el pensar que el federalismo argentino que yo consideré como un régimen de transición hacia la consolidación, nos haya más bien llevado por la reforma hacia la disolución o desmembración, de que considero amenazado a nuestro país más inminentemente que nunca” (*op. cit.*, pp. 14 y 15, donde se menciona la obra de Alberdi, *Cartas inéditas a Juan María Gutiérrez y a Félix Frías*, Buenos Aires, Editorial Luz del Día, 1953, pp. 272 y 281). En relación a este punto, finalmente Haro recuerda dos reflexiones de Alberdi: una en sus Escritos Póstumos (p. 244, nota 11) donde expresara: “Gobierno nacional significa gobierno único y solo para toda la nación” y otra, de 1866, donde respondiendo a su inquietud de porqué la revolución de América no alcanzará la centralización tan pronto como la Revolución francesa, responde: “La Revolución francesa era esencialmente centralista y unitaria en el hecho de trabajar contra el feudalismo y el provincialismo. Era un paso hacia delante de un movimiento de centralización que contaba con ocho siglos de elaboración. La revolución en América, era un movimiento esencialmente descentralizador, desde que tenía por objeto desmembrar poderes que aunque situados en Europa se integraban por países americanos” (*cf. op. cit.*, p. 15).

Bajo el gobierno español, nuestras provincias compusieron un solo virreinato, una sola colonia. Los Estados Unidos, bajo la dominación inglesa, fueron tantas colonias o gobiernos independientes absolutamente unos de otros como Estados. Cada Estado de Norteamérica era mayor en población que toda la actual Confederación Argentina, cada Provincia de ésta es menor que el condado o partido en que se subdividen aquéllos Estados. Este antecedente, por ejemplo, hará que en la adopción argentina del gobierno compuesto de la América del Norte, entre más porción de centralismo, más cantidad de elemento nacional, que en el sistema de Norteamérica.

Analizado el pensamiento alberdiano sobre federalismo en las *Bases*,⁶ como fuente directa e inmediata de la Constitución de 1853, nos interesa agregar que la “base” de dicha obra provino de los ideales que preconizara como miembro conspicuo de la generación de 1837, como lo ha destacado en un reciente estudio Olsen A. Ghirardi.⁷ El germen de su pensamiento fue acuñado junto a sus amigos Esteban Echeverría y Juan María Gutiérrez en el Salón Literario de Marcos Sastre, que se continuó más tarde en la Asociación de la Joven Argentina o Asociación de Mayo, donde Echeverría que la presidió, leyera su Credo, sus palabras simbólicas, a mediados de 1838.

Pero fue el 1o. de enero de 1839 cuando —ya en el exilio en Montevideo—, Alberdi publicara dichas palabras simbólicas, conocidas como el *Dogma socialista*, de las que destacamos especialmente la número 13, que fuera por él redactada y que es la que contiene su pensamiento sobre nuestra forma de Estado, que después desarrollará más extensamente en las *Bases*. Dicha palabra simbólica en verdad es el siguiente extenso título: “Abnegación de las simpatías que puedan ligarnos a las dos grandes facciones que se han disputado el poderío durante la Revolución”, que

6 Porque también se refirió a esta amplia y compleja materia en otras de sus conocidas obras, como verbigracia sus *elementos de derecho público provincial* o su *Sistema económico y rentístico de la Confederación Argentina*, etcétera, en las que no nos podemos detener en razón de brevedad.

7 Nos referimos al estudio de Ghirardi, Olsen A., “De la escuela del Salón Literario (1837) a la Constitución Nacional (1853)”, todavía inédito, donde el presidente de la Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba, ilustra acabadamente sobre la importancia de dicha Generación de 1837, a la que caracteriza como una verdadera escuela, que influyera notablemente en la sanción de nuestra ley suprema a través de Alberdi, con sus *Bases*, que sirvieran como directo antecedente que utilizaron los constituyentes, y de Juan María Gutiérrez, que integrara la Comisión de Redacción de la Convención de Santa Fé.

después fuera sintetizado así: “Desvinculación de las grandes facciones del pasado”. Allí está concretado el propósito de superación de los conflictos de unitarios y federales, además del análisis sobre la forma de estado, donde ya produce la enumeración de los antecedentes tanto unitarios como federales que después prácticamente repetirá en las *Bases*.⁸

Para finalizar este acápite, efectuaremos algunas reflexiones que sumamos a las que adelantamos a medida que analizábamos el pensamiento alberdiano. Para nosotros se aprecia en esta materia el realismo que lo caracterizara y que lo llevó a diseñar un federalismo vernáculo, sobre la base de la Constitución norteamericana, pero con una evidente potenciación de las atribuciones del gobierno federal —al que denominaba como general o central—, como lo veremos en otro punto de este estudio cuando comparemos ambas leyes supremas. Creemos que su inteligencia le hizo admitir el triunfo de la causa federal, pero que su corazón estaba más cerca de las ideas unitarizantes y centralistas, que consideraba más eficaces para alcanzar su idea de progreso. Esto se deduce de su idea de adopción del federalismo como transición hacia el unitarismo. Por ello y más allá de los errores conceptuales que hemos señalado en su pensamiento a la luz de la doctrina moderna, estimamos que siempre será imprescindible conocer sus opiniones, pues han gravitado enormemente en nuestro derecho público y porque reflejan su notable talento.

Con el respeto debido que antes hemos manifestado por el ilustre padre de nuestro derecho público, expresamos por último que siendo hoy la descentralización del poder una de las ideas fuerza de los Estados constitucionales y democráticos de occidente y uno de los caminos a recorrer junto al de la integración para enfrentar los desafíos de la globalización,⁹ su visión sobre el federalismo no tuvo la clarividencia que sí alcanzó en otros aspectos abordados en las mismas *Bases* y especialmente, en su

8 *Cfr.* Ghirardi, Olsen A., *op. cit.*, nota 7, punto IV, donde se expresa: “Estamos convencidos que el núcleo de los principios abrazados por los principales miembros de la Escuela del Salón Literario y el desarrollo que tuvieron, incluido indudablemente el propio dogma, fueron la base de las Bases”. Además de señalar el problema del federalismo, adelantado en la palabra simbólica 13, indica el autor que todo “el esquema del trabajo” de las Bases, “el estudio de las necesidades del país”, “el problema del desierto y la población”, “el de la comunicación, los ferrocarriles y las vías navegables”, “el de la educación”, etcétera todo ello había sido tratado en la Escuela” (*cfr. op. cit.*, nota 7).

9 Como lo desarrollamos en nuestro libro *Integración y globalización: rol de las regiones, provincias y municipios*, con prólogo de Eduardo García de Enterría, Buenos Aires, Depalma, 2000.

obra *El crimen de la guerra*, de sorprendente actualidad, cuando incluso preconizara la creación de un Tribunal Internacional además de la integración entre las naciones.

No podemos finalizar este análisis de su pensamiento sobre esta materia sin efectuar referencia a las principales normas respectivas que redactara en su Proyecto de Constitución, en la segunda edición de las *Bases*, que como se advertirá, sirviera luego de fuente inmediata del texto constitucional consagrado en 1853:

En el artículo 1o. expresó sobre la forma de Estado y la regla de distribución de competencias: “La República Argentina se constituye en un Estado federativo, dividido en Provincias, que conservan la soberanía no delegada expresamente, por esta Constitución, al Gobierno Central”.

En el artículo 2o. sobre forma de gobierno y capital: “El gobierno de la República es democrático, representativo, federal. Las autoridades que lo ejercen tienen su asiento..., ciudad que se declara federal”.

En el artículo 5o. sobre intervención federal: “Interviene sin requisición en su territorio al solo efecto de restablecer el orden perturbado por la sedición”.

En el artículo 7o., sobre las Constituciones provinciales y su revisión por el Congreso: “La Confederación garantiza la estabilidad de las Constituciones Provinciales, con tal que no sean contrarias a la Constitución general para lo cual serán revisadas por el Congreso antes de su sanción”.

Los artículos 6o. y 8o. a 15, sobre el valor de los actos públicos de una provincia, imposibilidad de establecer aduanas interiores, ciudadanía provincial, extradición, formación de nuevas provincias y supremacía constitucional, también se reflejaron en el texto de 1853.

El artículo 40 del Proyecto, sobre el Poder Legislativo, estableció: “Un Congreso federal compuesto de dos Cámaras: una de Senadores de las provincias, y otra de Diputados de la Nación, será investido del poder legislativo de la Confederación”.

El genial tucumano proyectó la elección de un senador efectivo por cada provincia (artículo 53), con seis años de mandato (artículo 56) y otorgó a dicho cuerpo la iniciativa sobre las reformas de la Constitución (artículo 60).

En cuanto a las competencias del Congreso, en el artículo 67, inciso 5o., le atribuyó: “Legislar en materia civil, comercial y penal”.

A su vez, en cuanto a las competencias del presidente, en el artículo 85, inciso 3o., postuló: “Es el jefe inmediato y local de la ciudad federal de su residencia”.

Con respecto a las competencias de los tribunales federales del poder judicial, en el artículo 98 indicó entre otras, la siguiente: “Conocen igualmente de las causas ocurridas... entre una provincia y sus propios vecinos,...”.

Ya en la sección 2a., que titulara “Autoridades o gobiernos de provincia”, proyectó estos artículos.

El 99, sobre distribución de competencias: “Las provincias conservan todo el poder que no delegan expresamente a la Confederación”; los 100 y 101 sobre autonomía, que expresaron respectivamente: “Se dan sus propias instituciones locales y se rigen por ellas” y “Eligen sus gobernadores, sus legisladores y demás funcionarios de provincia, sin intervención del gobierno general”. Y en este aspecto, pero vinculado a la sanción de las Constituciones provinciales, prescribió en los artículos 102 y 103 respectivamente: “Cada Provincia hace su Constitución, pero no puede alterar en ella los principios fundamentales de la Constitución general del Estado” y “A este fin, el Congreso examina toda Constitución Provincial antes de ponerse en ejecución”.

Por último, sus artículos 104 a 107 sobre tratados interprovinciales, facultades prohibidas a las provincias, resolución de quejas y conflictos provinciales y la consagración de los gobernadores como agentes naturales del gobierno general, también sirvieron de antecedentes de los artículos sancionados en el texto de 1853.

Se observa entonces del análisis de estas normas alberdianas sobre federalismo que:

- Su modelo esencial fue la Constitución norteamericana de 1787, pues de allí emergen los similares grandes principios de nuestra Federación en cuanto a la distribución de competencias entre el gobierno federal y las provincias y en cuanto al Senado.
- Sin embargo se apartó de dicho modelo, para consagrar una federación más centralizada, como surge de estos aspectos: 1) la revisión de las Constituciones provinciales por parte del Congreso, 2) la facultad de sancionar los códigos de fondo por parte del Congreso, 3) la competencia de los tribunales federales para resolver los conflictos entre una provincia y sus vecinos, 4) los demás diferencias que

mencionaremos más adelante entre nuestra Federación y la norteamericana, según la opinión de Arturo M. Bas, 5) por sus particulares conceptos antes referidos.

3. *El federalismo en la Constitución nacional de 1853*

Como es sabido, los Convencionales de Santa Fé de 1853 sancionaron nuestra ley suprema teniendo como precedente el modelo norteamericano de 1787, según manifestaciones de Gorostiaga y Gutiérrez, que había establecido una República presidencialista como forma de gobierno y el federalismo como forma de Estado, además de otro antecedente directo e inmediato: el libro las *Bases* antes referido, que igualmente se fundaba en aquél modelo, aunque con las diferencias que acabamos de señalar.

Como inmediatamente veremos, resulta evidente que en el texto de 1853 fue determinante en el diseño del federalismo la influencia alberdiana, que estuvo especialmente representada por su amigo Juan María Gutiérrez, que fue uno de los más destacados miembros de la Comisión Redactora. Por razones de brevedad no podemos realizar un análisis más exhaustivo de la comparación entre cada una de las normas que observáramos del Proyecto de Constitución de Alberdi y el texto sancionado por la Convención Constituyente en 1853.

Pero de todas maneras, es notoria la similitud entre ambos instrumentos en materia de federalismo, como se aprecia especialmente en los artículos 1o. a 15 y 99 a 107 del proyecto incorporado en la segunda edición de las *Bases* y los correspondientes a los artículos 1o. a 13 (forma de Estado federal), 32 (Congreso), 42 (Senado), 64, incisos 11 (atribución del Congreso para sancionar los Códigos de Fondo) y 28 (atribución del Congreso para revisar las Constituciones provinciales), 83, inciso 3 (atribución del presidente como jefe inmediato y local de la capital federal), 97 (competencia de los tribunales federales para resolver los conflictos entre una provincia y sus vecinos) y 101 a 107 del título segundo sobre Gobiernos de provincia del texto constitucional sancionado en 1853. En consecuencia, expondremos seguidamente de manera sintética la consagración del federalismo como forma de Estado en dicha instancia originaria.

De conformidad a los principios de la Federación norteamericana, nuestro Estado comportó la coexistencia de distintos órdenes estatales y gubernamentales, el federal y los provinciales, con una distribución de

competencias que otorga al primero sólo las facultades delegadas en forma expresa o implícita, mientras que a las provincias les corresponden las facultades residuales, además de su propia autonomía en lo institucional (poder constituyente), político, financiero y administrativo. Nos parece conveniente reproducir algunas normas de fundamental importancia y referir otras para comprender esa primera versión normativa de nuestro federalismo, de innegable influencia alberdiana.

En primer lugar, en el notable Preámbulo se hizo referencia a la Confederación argentina y a la reunión de su Congreso General Constituyente “...por voluntad y elección de las provincias que la componen, en cumplimiento de pactos preexistentes...”.

Luego, en el artículo 1o. se estableció: “La Nación Argentina adopta para su gobierno la forma representativa, republicana y federal, según lo establece la presente Constitución”.

El artículo 3o. prescribió “Las autoridades que ejercen el gobierno federal residen en la ciudad de Buenos Aires, que se declara capital de Confederación por una ley especial”.

El artículo 5o. dispuso:

Cada Provincia confederada dictará para sí una Constitución bajo el sistema representativo republicano, de acuerdo con los principios, declaraciones y garantías de la Constitución Nacional; y que asegure su administración de justicia, su régimen municipal y la educación primaria gratuita. Las constituciones provinciales serán revisadas por el Congreso antes de su promulgación. Bajo de estas condiciones, el Gobierno Federal garante a cada Provincia el goce y ejercicio de sus instituciones.

El artículo 6o. ordenó: “El gobierno federal interviene con requisición de las legislaturas o gobernadores provinciales, o sin ella, en el territorio de cualquiera de las provincias, al solo efecto de restablecer el orden público perturbado por la sedición o atender a la seguridad nacional amenazada por un ataque o peligro exterior”.

El artículo 41 expresó sobre las facultades de la Cámara de Diputados en el juicio político:

Sólo ella ejerce el derecho de acusar ante el Senado al presidente y vicepresidente de la Confederación y a sus ministros, a los miembros de ambas cámaras, a los de la Corte Suprema de Justicia y a los gobernadores de provincia, por delitos de traición, concusión, malversación de fondos públicos, violación de la Constitución, u otros que merezcan pena infamante o de muerte,

LAS CONSTITUCIONES NORTEAMERICANA Y ESPAÑOLA

309

después de haber conocido de ellos a petición de parte o de algunos de sus miembros y declarado haber lugar a la formación de causa por mayoría de dos terceras partes de sus miembros presentes.

El artículo 42 indicó: “El Senado se compondrá de dos senadores de cada provincia, elegidos por sus legislaturas a pluralidad de sufragios, y de dos por la capital, elegidos en la forma prescrita para la elección del Presidente de la Confederación. Cada Senador tendrá un voto”.

En el artículo 64 sobre Atribuciones del Congreso, se estableció en el inciso 11: “Dictar los Códigos civil, comercial, penal y de minería, y especialmente leyes generales para toda la Confederación sobre ciudadanía y naturalización,...” y en el inciso 28: “Examinar las constituciones provinciales y reprobadas, si no estuviesen conformes con los principios y disposiciones de esta Constitución,...”.

En el artículo 83 sobre Atribuciones del Ejecutivo, se consignó en el inciso 3: “Es el jefe inmediato y local de la capital de la Confederación”.

En el artículo 97 sobre Atribuciones del Poder Judicial, se dijo:

Corresponde a la Corte Suprema y a los tribunales inferiores de la Confederación el conocimiento y decisión de todas las causas que versen sobre puntos regidos por la Constitución y por las leyes de la Confederación, con la reserva hecha en el inciso 11 del artículo 64 y por los tratados con las naciones extranjeras, de los conflictos entre los diferentes poderes públicos de una misma provincia, de las causas concernientes a embajadores, ministros públicos y cónsules extranjeros, de las causas del almirantazgo y jurisdicción marítima; de los recursos de fuerza; de los asuntos en que la Confederación sea parte; de las causas que se susciten entre dos o más provincias; entre una provincia y los vecinos de otra; entre los vecinos de diferentes provincias; y entre una provincia y sus vecinos; y entre una provincia y contra un Estado o ciudadano extranjero...

Y en el artículo 98 sobre la competencia de la Corte Suprema de Justicia:

En estos casos, la Corte Suprema ejercerá su jurisdicción por apelación, según las reglas y excepciones que prescriba el Congreso; pero en todos los asuntos concernientes a embajadores, ministros y cónsules extranjeros, en los que alguna provincia fuese parte y en la decisión de los conflictos entre los poderes públicos de una misma provincia, la ejercerá originaria y exclusivamente.

En el artículo 101 se prescribió la norma básica en la distribución de competencias, de la siguiente manera: “Las provincias conservan todo el poder no delegado por esta Constitución y el que expresamente se hayan reservado por pactos especiales al tiempo de su incorporación”.

El artículo 102 expresó: “Se dan sus propias instituciones locales y se rigen por ellas. Eligen sus gobernadores, sus legisladores y demás funcionarios de provincia, sin intervención del Gobierno Federal”.

El artículo 103 ordenó: “Cada Provincia dicta su propia Constitución, y antes de ponerla en ejercicio, la remite al Congreso, para su examen, conforme lo dispuesto en el artículo 5o.”.

Asimismo se establecieron las facultades concurrentes para la Federación y las provincias (artículo 104) y las prohibidas para las provincias (artículo 105), como así también los conflictos interprovinciales (artículo 106) y que los gobernadores provinciales son agentes naturales del gobierno federal para cumplir la Constitución y las leyes de la nación (artículo 107, o sea el último artículo del texto constitucional de 1853).

Se aseguró la libertad de comercio y se prohibieron las aduanas interiores (artículos 9o. a 12) y se posibilitó la formación de nuevas provincias (artículo 13).

Se organizaron un tesoro federal y los respectivos de cada una de las provincias (artículos 4o. y 64)

Reiteramos entonces que en esta primera versión normativa del federalismo de 1853 se consagró un modelo más centralizada que el norteamericano, con notoria influencia del pensamiento de Alberdi.

No obstante ello, se advierten algunas diferencias entre el Proyecto de las *Bases* y el texto constitucional, como verbigracia en los agregados que contiene este último, a saber: *a*) en la competencia del Congreso para juzgar a los gobernadores de provincia por juicio político (artículo 41) y *b*) en la competencia de la Corte Suprema de Justicia para juzgar originariamente los conflictos entre los poderes públicos de una misma provincia, que consolidan aún más la centralización de nuestro federalismo en relación a su modelo norteamericano.

4. *El federalismo en la reforma de 1860*

Luego de la secesión de la provincia de Buenos Aires —que rechazara el Acuerdo de San Nicolás de 1852 y que no estuviera presente en la Convención Constituyente de Santa Fé—, continuaron los conflictos con

la Federación argentina, hasta que se produjo la batalla de Cepeda en 1859, donde el general Urquiza —como jefe de la Confederación Argentina— triunfó y como consecuencia de ello, se produjo la firma del Pacto de San José de Flores, o Pacto de Unión (11 de noviembre de 1859), y luego el Pacto complementario de Paraná (6-6-1860), que significara la integración de aquella provincia a la Federación, previa reforma de la Constitución nacional de 1853.

Dicha reforma se produjo por un procedimiento especial, distinto al previsto en el texto de 1853, por lo que algunos constitucionalistas¹⁰ sostienen que se trató también del ejercicio de un poder constituyente originario, en lugar de uno derivado y por eso designan a nuestra ley suprema como de 1853 y 1860.

Más allá de esta cuestión, interesa resaltar que dicha reforma produjo 22 importantes modificaciones,¹¹ de las que sólo analizaremos las vinculadas a nuestro tema. En este sentido es notorio que la intención fue la de afirmar una mayor descentralización del poder y por tanto de las autonomías provinciales, atenuándose la influencia alberdiana, para volver a una mayor cercanía al modelo norteamericano, según lo postulaba Domingo Faustino Sarmiento.¹² En este aspecto, podemos mencionar las siguientes reformas:

10 Como Sánchez Viamonte, Carlos, Bidart Campos, Germán José y Demicheli, Alberto.

11 *Cfr.* Demicheli, Alberto, pp. 364 y ss.

12 El polifacético Sarmiento, educador y maestro de América, fue también un destacado constitucionalista, como lo demostrara en su libro “Comentarios de la Constitución de la Confederación Argentina”, en sus apasionados y formidables debates con Alberdi, en sus opiniones en los diversas magistraturas públicas que ocupara y en el dictado de la primera cátedra de derecho constitucional en la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires. Postuló un mayor seguimiento de la Constitución, la jurisprudencia y el federalismo norteamericanos, pues con su visión racionalista pensaba que así como en aquél país habían tenido especial éxito dichas instituciones, lo mismo debía ocurrir aquí. Además, ya había adelantado algunas de sus ideas y propuestas en ese libro de antología de nuestra literatura que es el “Facundo”. Así como Alberdi fue el intelectual que influyó a los constituyentes de 1853, podemos decir que Sarmiento ocupó dicha posición en relación a los constituyentes de 1860. Aunque ambos formaron parte de la notable Generación de 1837, después produjeron algunos de los más célebres, profundos y ejemplares debates de toda nuestra historia. Alberdi luchó denodadamente en contra de los “porteños” —donde ubicaba a Sarmiento—, en defensa del “interior” Por eso criticó duramente a la reforma de 1860 y después, los hechos posteriores a la batalla de Pavón, que significaron el liderazgo de Buenos Aires, en sus libros “Grandes y pequeños hombres del Plata” y “La República Argentina consolidada en 1880 con la ciudad de Buenos Aires por capi-

- En el artículo 3o., que fijaba a Buenos Aires como Capital de la República, se estableció el mismo principio del artículo 13, o sea el de la integridad territorial en la creación de nuevas provincias, lo que importó que el territorio de la capital federal debía ser determinado por una Ley del Congreso, previa cesión de los territorios respectivos por parte de la Legislatura de la o las provincias en cuestión.
- En el artículo 5o. se suprimieron dos requisitos fijados para el ejercicio de la autonomía provincial: uno, la revisión de las Constituciones por parte del Congreso de la Nación (también contemplada en los artículos 64, incisos 28 y 103) y otro, la gratuidad de la enseñanza primaria.

tal”. Sin embargo, sostuvo Carlos S. A. Segreti (“El pensamiento político de los hombres del interior desde la Revolución de Mayo hasta promediar el siglo XIX-Gorriti, Zavalía, Solá, Brizuela y Sarmiento” en el libro *Historia y evolución de las ideas políticas y filosóficas argentinas*, Academia Nacional de Derecho y Ciencias de Córdoba, 2000, pp. 127 y ss.) que Sarmiento también tenía prevenciones contra los porteños. Recordamos además en tal sentido, que en el momento más crítico del enfrentamiento que separaba a Buenos Aires de la Confederación, pronunció una de sus grandes frases: “Soy porteño en las provincias, provinciano en Buenos Aires y argentino en todas partes”. Nosotros, que creemos fervientemente en el federalismo y en general en la descentralización del poder, valoramos profundamente tanto las denuncias de Alberdi contra la hegemonía porteña y en defensa del interior, como las ideas de Sarmiento para la Convención de 1860 a favor de un federalismo más descentralizado que el de 1853, al consagrar una mayor autonomía de las provincias. En este último aspecto no dudamos en imaginar que ello se debió a una defensa particular de los intereses de la provincia de Buenos Aires, más que a una definitiva coherencia del sanjuanino en materia de federalismo. En consecuencia, bajo el análisis objetivo de la normativa en estudio, nos resulta por demás evidente que se consagró un federalismo más descentralizado en 1860, como lo hemos destacado expresamos asimismo que en la compleja historia argentina no resulta fácil precisar la dicotomía de “unitarios” y “federales” o la de “porteños” y “provincianos”, pues dichas caracterizaciones requieren de finas y precisas distinciones y aclaraciones para no caer en graves equívocos. Por otra parte, estimamos que nuestro problema histórico se encuentra especialmente abarcado en el estudio de la dramática relación entre Buenos Aires y el interior del país. No podemos finalizar esta brevísima referencia a estas dos gigantescas personalidades de nuestra historia argentina y americana, Alberdi y Sarmiento, sin dejar de expresar nuestro sentido homenaje a ellas, como a los Constituyentes y a los que contribuyeron a la sanción de la Constitución nacional, especialmente el general Justo José de Urquiza, en el marco de la celebración del Sesquicentenario, que nos encuentra sumergidos en una decadencia muy lejana de los ideales que los prohombres de la nacionalidad preconizaron. Ojalá que sus ejemplos de patriotismo y entrega sin condiciones a la causa de la argentinidad sirva para iluminar las actuales y futuras generaciones de argentinos.

- En el artículo 60. sobre intervención federal se precisó la redacción de las causales de intervención para reducir el arbitrio de las autoridades federales, indicándose la necesidad de una previa requisición por parte de las autoridades provinciales al gobierno federal, para el sostenimiento de las mismas en caso de sedición o de invasión de otras provincias.
- Se agregó el artículo 32 que prohíbe al Congreso restringir la libertad de imprenta o establecer sobre ella la jurisdicción federal.
- Se estableció en el artículo 34 la incompatibilidad en el ejercicio de los cargos de miembros de las Cortes de Justicia federales y los tribunales provinciales.
- Se modificaron los artículos 36 y 41 (que después fueron el 40 y 47) en cuanto a los requisitos para ser legislador, agregándose a la edad y la ciudadanía, la de ser “natural de la provincia que lo elija, o con dos años de residencia inmediata en ella”.
- Se excluyó del artículo 41 (después artículo 45) a los gobernadores, que estaban sujetos en el juicio político al Congreso de la Nación.
- En el artículo 64 (después artículo 67) sobre atribuciones del Congreso, luego de la facultad de sancionar los Códigos, se agregó lo siguiente: “sin que tales códigos alteren las jurisdicciones locales, correspondiendo su aplicación a los tribunales federales o provinciales, según que las cosas o las personas cayeren bajo sus respectivas jurisdicciones”; y en el inciso 28, se suprimió la facultad del Congreso de examinar las Constituciones provinciales.
- Se suprimió en los artículos 97 y 98 (después 100 y 101) la atribución del Poder Judicial federal de resolver las causas entre una provincia y sus vecinos y de la Corte Suprema en particular, de decidir sobre los conflictos entre los poderes públicos de una misma provincia.
- Finalmente mencionamos las reformas a los artículos 40. y 64 (después artículo 67) vinculadas a los derechos de exportación y aduanas,¹³ además de las especiales prerrogativas reconocidas a la pro-

13 Un tema muy importante como el de la propiedad de las rentas de aduanas, que había separado a la Provincia de Buenos Aires del resto de la Federación —ya que aquélla usufructuaba las mismas en base al cuantioso producido del puerto de la ciudad de Buenos Aires—, fue resuelto en forma definitiva recién en la reforma constitucional de 1866, que dispuso la federalización de las aduanas y de los derechos respectivos.

vincia de Buenos Aires, en los artículos 31 y 101 (después artículo 104), que fueron fruto especialmente del Pacto de Paraná de 1860, donde la Federación debió ceder ante las exigencias de dicha provincia que no quería la federalización de su aduana.

En este aspecto, no puede dejar de advertirse que Buenos Aires defendió como siempre sus intereses y para ello logró consagrar un diseño constitucional que fortaleció notoriamente las autonomías provinciales, en desmedro de las amplias competencias que se habían reconocido al gobierno federal.¹⁴

Alberto Demicheli sostuvo que en 1860 nuestra Constitución presentó “perfiles definidores notablemente federalizados con relación a 1853”, que encontraron sus fuentes en el texto norteamericano de 1787 y en los reclamos de Artigas de 1813.¹⁵

Por nuestra parte, también estimamos que dichas reformas profundizaron la descentralización del poder en nuestra ley suprema, modificando en parte la fuerte influencia de Alberdi, que se había alejado de manera ostensible del modelo federal norteamericano de 1787. No obstante dicha reforma, como veremos seguidamente, las diferencias con aquél texto subsistirían, pues no cabe dudar que nuestra Constitución fue una creación genuinamente argentina. De todas maneras, desde un análisis comparado de los regímenes federales, resulta incuestionable que la letra y espíritu de la carta fundamental de 1853 y 1860 consagraron esta forma de Estado, ubicada en las antípodas del unitarismo. Concluimos este

En definitiva, a pesar de la trascendencia de esta reforma de 1860, que integrara definitivamente la República argentina, terminando con la secesión de la poderosa provincia de Buenos Aires, los conflictos entre ella y el gobierno federal continuaron y luego de la batalla de Pavón, donde triunfara el general Mitre, se produjo el primer gobierno de facto de nuestra historia y a partir de 1862 fue electo presidente dicho jefe de la provincia de Buenos Aires, con lo que el liderazgo de la organización nacional fue ejercido desde dicha Provincia. Reiteramos aquí que ello es expresión de este problema estructural no resuelto de Buenos Aires y el país, que atraviesa toda nuestra historia, y que afecta gravemente el funcionamiento de nuestro federalismo.

14 Como se había efectuado en el texto constitucional de 1853 con la influencia de Alberdi; y por ello éste reaccionó críticamente al comentar la reforma de 1860, según lo observamos en su carta del 7 de abril de 1863 dirigida a Félix Frías (nota 11). Por razones de brevedad no podemos detenernos en el análisis de uno de los debates más importantes de nuestra historia constitucional, como fue el sostenido por dos prohombres de la nacionalidad: Alberdi y Sarmiento, que hicieron sentir su influencia en las Convenciones de 1853 y 1860 respectivamente.

15 *Cfr.* Demicheli, Alberto, p. 375.

punto indicando que aunque nuestro federalismo normativo de esas dos etapas no alcanzara el grado de descentralización del norteamericano, en modo alguno se puede hoy hablar de federalismo “mixto” u otra expresión similar, sino de las particulares características del “proceso federal argentino”.

5. *Diferencias con el federalismo de la Constitución norteamericana*

El distinguido antecesor en nuestra cátedra de Derecho público provincial y municipal de la Universidad Nacional de Córdoba, Arturo M. Bas¹⁶ señaló las siguientes diferencias en esta materia entre los dos textos supremos de 1787 y 1853-1860:

- Por las formas y solemnidades exigidas para la consagración definitiva de la ley fundamental, ya que en nuestro caso se consideró suficiente el voto de los representantes del pueblo de las provincias en 1853, mientras que en Estados Unidos según el artículo VII de la Constitución, fue necesaria la ratificación por parte de las Legislaturas de 9 Estados, o sea 2/3 de los 13 existentes, lo que recién se logró en 1791, a cuatro años de su sanción en Filadelfia.
- Por la manera en que se reforman ambas Constituciones, pues la nuestra establece el sistema de convención previa declaración de la necesidad de la reforma por ambas Cámaras del Congreso en el artículo 30, mientras que la norteamericana prescribe que una enmienda puede efectuarse por el Congreso, con el voto de 2/3 partes de cada una de las Cámaras, o por una Convención, convocada por el Congreso a pedido de las 2/3 partes de las legislaturas de los estados, que requieren además la ratificación por parte de las legislaturas de 3/4 de los estados o por Convenciones celebradas en 3/4 de los Estados, según el modo de ratificación que elija el Congreso, según lo dispone el artículo 5o.
- En materia de religión, mientras la nuestra en el artículo 2o. proclamó el sostenimiento del culto católico apostólico romano, la norteamericana en su 1a. Enmienda ordenó que el Congreso no dictaría leyes sobre un culto religioso.
- En relación a la igualdad de los estados, la Constitución norteamericana en el artículo 5o. *in fine* prescribió “...que no se privará a nin-

16 *Cfr. El derecho federal argentino*, Buenos Aires, Abeledo, 1927, pp. 33-46.

gún Estado, sin su consentimiento, de su derecho a igualdad de sufragio en el Senado”, mientras que nosotros carecemos de dicha importante norma.

- En materia de impuestos, pues la Constitución norteamericana en su artículo 1o., sección 2a., inciso 3o. expresa que los impuestos directos deben distribuirse entre los varios estados, según su población, mientras que la nuestra en el artículo 67, inciso 2 (ahora 75, inciso 2o., luego de la reforma constitucional de 1994) estableció la proporcionalidad no en relación a la población particular de cada provincia, sino buscando su igualdad en todo el territorio de la nación. Por otra parte, el inciso 5o. de la sección 8a. de dicho artículo 1o. prohíbe al Congreso norteamericano establecer derechos o impuestos sobre artículos que se exporten de un estado, mientras la nuestra en sus artículos 4o. y 67, inciso 1 (ahora 75, inciso 1) enumeró entre las rentas del tesoro federal a los derechos de exportación. Finalmente nuestra ley suprema prohibió a las provincias tener aduanas y percibir derechos de importación o exportación en sus artículos 9o., 10 y 11, mientras que la norteamericana indicó lo contrario por el artículo 1o., sección 10a., párrafo 2 que dice:

Ningún estado podrá, sin el consentimiento del Congreso, gravar con impuestos o derechos las importaciones o exportaciones, excepto las que fueren absolutamente necesarias para ejecutar sus leyes de inspección; y el producto neto de todos los derechos e impuestos con que un Estado grave las importaciones o exportaciones será para el uso del Tesoro de los Estados Unidos; y todas estas leyes estarán sujetas a la revisión y dominio del Congreso.

- En materia electoral, en cuanto a la organización de los poderes federales, la atribución es del Congreso en nuestro caso, en cambio en los Estados Unidos, por la mayor descentralización imperante, es competencia de cada uno de los Estados. Así lo indican el artículo 1o., sección 2a., párrafo 1, para la elección de los miembros de la Cámara de Representantes y el mismo artículo, sección 4a., párrafo 1, además de la Enmienda XVII para la elección de los senadores. Asimismo el artículo 2o., sección 1a., párrafo 2, indica lo propio para la elección de presidente y vicepresidente de la nación al decir que “...cada estado nombrará, de la manera que su Legislatura lo ordene, un número de electores igual a todo el número de senadores y representantes que el estado tenga derecho en el Congreso”.

- En cuanto a la representación en el Congreso de la capital de cada país, mientras que en nuestro caso se la permitió en ambas Cámaras por los artículos 37 y 46 (ahora 45 y 54), en el caso norteamericano se lo impidió inicialmente.¹⁷
- Sobre la legislación de fondo, en nuestro caso existe unidad ya que su dictado es atribución del Congreso Nacional en virtud de lo que dispuso el artículo 67, inciso 11 (ahora 75, inciso 12), mientras que en Estados Unidos ello no existe, pues dicha competencia corresponde a los estados.
- Respecto a las atribuciones de la justicia federal, en causas contra uno de los estados o provincias existe otra importante diferencia, pues mientras nuestra Constitución en su artículo 100 (actual 116) establece dicha competencia al expresar: “Corresponde a la Corte Suprema y a los Tribunales inferiores de la Nación, el conocimiento y decisión de todas las causas entre una provincia y los vecinos de otra... o entre una provincia y sus vecinos contra un Estado o ciudadano extranjero”, en el caso norteamericano la solución es la opuesta. En efecto, recuerda Bas que ya al someterse la Constitución a la ratificación de los estados, se objetó que se exponía a cualquiera de los mismos a ser demandado por ciudadanos de otro estado, lo que afectaba su poder y dignidad; y en 1793 en el caso “Chishsholm vs. Georgia” cuando la Corte Suprema aceptó un juicio contra este estado, éste se negó a comparecer, desconociendo la jurisdicción del alto tribunal, en la cual éste insistió. Como otros estados acompañaron al citado en su planteo, se produjo posteriormente la sanción de la enmienda XI que dice: “El Poder Judicial de los Estados Unidos no se entenderá que pueda extenderse a ninguna causa, en ley o equidad, iniciada o proseguida contra uno de los Estados por ciudadanos de otro Estado, o por ciudadanos o súbditos de un Estado extranjero”.
- En materia de ciudadanía, nuestra Constitución consagra la unidad al atribuir al Congreso de la Nación en su artículo 67, inciso 11 (hoy

17 Sólo hace pocos años por medio de una de las últimas enmiendas se reconoció dicho derecho para la Cámara de Representantes. En nuestro caso, luego de la reforma constitucional de 1994 la Ciudad Autónoma de Buenos Aires tiene reconocida dicha representación en ambas Cámaras, con prescindencia de que siga siendo o no la capital federal. En cuanto a ésta, de cambiar su sede en el futuro, tendrá representación de su población en la Cámara de Diputados, según lo dispuesto por el artículo 45.

75, inciso 12) el dictado de “...leyes generales para toda la Nación sobre naturalización y nacionalidad, con sujeción al principio de la nacionalidad natural y por opción en beneficio de la argentina;...”, mientras que la Constitución norteamericana acepta además el criterio de las ciudadanía estatales, con la sola limitación de la enmienda XIV sección 1o., que dice: “Todas las personas nacidas o naturalizadas en los Estados Unidos y sujetas a su jurisdicción, son ciudadanos de los Estados Unidos y del Estado en que residen...”.

- En la elección de presidente y vicepresidente de la nación, para el caso de no alcanzarse la mayoría absoluta de votos de los electores, la Constitución nacional en sus artículos 82 al 85 (ahora derogados pues se estableció una elección directa) determinaba que el Congreso elegiría dichos altos funcionarios “a pluralidad absoluta de sufragios y por votación nominal”. En cambio, en Estados Unidos la enmienda XII prescribe que en ese caso, quien debe elegir es la Cámara de Representantes, donde “los votos deberán ser tomados por Estados, teniendo su voto, la representación de cada uno de los mismos”, lo que significa establecer también aquí la igualdad de los Estados, evitando el predominio de los de mayor representación.
- En cuanto a la designación de funcionarios por parte del presidente con acuerdo del Senado, también se observa otra trascendente diferencia pues mientras en nuestro caso la regla es la excepcionalidad, para los casos indicados, según el artículo 86, incisos 5, 10 y 16 (ahora 99, incisos 4, 7 y 19), en aquél país dicho acuerdo es la regla ordinaria, ya que el artículo 2o., sección 2a., párrafo 2, expresa que el presidente

...nombrará por y con el consejo y consentimiento del senado... todos los empleados de los Estados Unidos, cuyos nombramientos no estén determinados de otro modo en esta Constitución, y que sean establecidos por ley: pero el Congreso podrá, por ley, conferir el nombramiento de los empleados inferiores, cuando lo tenga por conveniente, al presidente, a los tribunales legales o a los jefes de departamento.¹⁸

18 Esta diferencia muestra no sólo la mayor descentralización del poder en el modelo norteamericano, que potencia el rol del Senado, donde están representados igualitariamente los Estados, sino además, la concepción alberdiana en torno a las atribuciones presidenciales. Es bien conocido que si bien nuestro prócer siguió aquí los lineamientos de la Constitución de Filadelfia, también consagró mayores poderes de conformidad al modelo de la Constitución chilena de 1833, que perfilaron en definitiva un sistema hiperpresiden-

- En materia de intervención federal en las entidades locales, también se advierten diferencias, entre el artículo 6o. de nuestra ley suprema y su antecedente norteamericano del artículo 4o., sección 4a., porque en nuestro caso se hace referencia a la intervención en el territorio de las provincias, en los supuestos indicados, mientras que en el caso norteamericano se indica que el gobierno federal debe proteger a los Estados o a sus autoridades;
 - En nuestro caso dicha intervención puede llegar a la suplantación de las autoridades locales por parte del Comisionado federal, mientras que en aquél la acción tuitiva importa el apoyo a la acción de los gobiernos estatales.
 - El artículo 6o. invocado autoriza la intervención para reponer a las autoridades derrocadas, mientras que ello no se prescribe en aquella Constitución;
 - Nuestra Constitución asegura al pueblo de cada una de las provincias el goce y ejercicio de sus propias instituciones (artículo 5o.), mientras que la norteamericana sólo garante una forma republicana de gobierno.¹⁹

cialista. Recuérdese que Alberdi en las *Bases* sostuvo que había que dar todo el poder necesario al presidente, pues del mismo dependía la suerte de la América del sur. La modificación de esta importante cuestión, vital para nuestro sistema republicano de división y equilibrio de poderes, fue una de las ideas fuerza de la reforma constitucional de 1994, tema en el que no nos podemos detener porque excede el propósito de este estudio. No obstante ello, y en directa relación a este punto, en dicha Convención y en nuestro carácter de Convencional, postulamos la ampliación de los cargos que requerían dicho acuerdo senatorial en la designación del presidente. En efecto, propusimos para el artículo 86 un nuevo inciso, el 10bis, que decía: “Nombra y remueve, con acuerdo del Senado, a los miembros del directorio del Banco Central y a todos aquellos funcionarios de organismos de control, para cuya designación las leyes exijan el acuerdo del Senado” (cfr. *Reforma constitucional de 1994 Labor del Convencional Constituyente Antonio María Hernández (h.)*, Buenos Aires, Imprenta del H. Congreso de la Nación, 1995, pp. 25-43, donde se transcribe el proyecto obrante en el Expediente 72-Hernández Antonio M. “Proyecto de Reforma de la Constitución Nacional conforme los criterios fijados por la ley 24.309” de dicha Convención Nacional Constituyente”, en cuyo artículo 19 nos referíamos a las modificaciones del artículo 56, p. 31.

Véase nuestro libro *Federalismo, autonomía municipal y ciudad de Buenos Aires en la reforma constitucional de 1994*, Buenos Aires, Depalma, 1997.

¹⁹ Como se había efectuado en el texto constitucional de 1853 con la influencia de Alberdi; y por ello éste reaccionó críticamente al comentar la reforma de 1860, según lo observamos en su carta del 7 de abril de 1863 dirigida a Félix Frías (nota 14). Por razones de brevedad no podemos detenernos en el análisis de uno de los debates más importantes

- En relación a los subsidios del gobierno federal, nuestra carta fundamental en su artículo 67, inciso 8 (hoy 75, inciso 9) estableció dicha atribución del Congreso para las provincias “cuyas rentas no alcancen a cubrir sus gastos ordinarios”, mientras que en aquella no existe una disposición similar, lo que refleja la mayor independencia de los estados de la Unión.
- Finalmente, tampoco existe en el texto norteamericano una norma como la del artículo 110 (ahora 128) de la Constitución nacional, según la cual los gobernadores de provincia son “agentes naturales del gobierno federal” para hacer cumplir la Constitución y las leyes de la Nación”, que como sabemos, es de difícil interpretación en un Estado federal como el nuestro.

Confirmamos así la opinión que adelantáramos sobre el mayor grado de descentralización del poder consagrado por el texto norteamericano, que con su recta aplicación en más de 200 años, ha permitido un portentoso y ejemplar desarrollo de su federalismo como forma de Estado.

No ha ocurrido lo propio en nuestro caso, pues en esta materia se advierte una notoria distancia entre la “norma” y la “realidad”, ya que en Argentina ha existido un fuerte proceso de centralización, que no ha podido ser impedido pese a las importantes reformas constitucionales producidas en 1994, que pusieron especial énfasis en la profundización de la descentralización del poder del Estado argentino.²⁰

III. LA INFLUENCIA DE LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA DE 1978 EN EL CONSTITUCIONALISMO PROVINCIAL

1. *El último ciclo de poder constituyente provincial iniciado en 1986*

Como resultado del restablecimiento de la democracia en 1983, en Argentina comenzó un proceso de modernización del orden institucional, que abarcó los distintos órdenes estatales: federal, provinciales y municipi-

de nuestra historia constitucional, como fue el sostenido por dos prohombres de la nacionalidad: Alberdi y Sarmiento, que hicieron sentir su influencia en las Convenciones de 1853 y 1860 respectivamente.

²⁰ Véase nuestro libro *Federalismo, autonomía municipal y ciudad de Buenos Aires en la reforma constitucional de 1994*, Depalma, Buenos Aires, 1997.

pales, mediante el ejercicio del poder constituyente en los respectivos niveles.

En nuestra Federación se admite la distinción del poder constituyente en grados, aunque los de rango inferior deben respetar los lineamientos fijados por los superiores. Así, la Constitución nacional o federal establece las bases que deben asegurar las provincias al sancionar sus respectivas Constituciones y a su vez éstas prescriben los requisitos que deben cumplir las Cartas Orgánicas Municipales, que son verdaderas Constituciones locales, dictadas por Convenciones Municipales que ejercitan el poder constituyente de tercer grado.

En consecuencia, a partir de 1986 se inició una serie de reformas constitucionales en 19 provincias de las 22 existentes. A dicho ejercicio de poder constituyente derivado hay que agregar posteriormente la puesta en acción del Poder Constituyente originario en dos casos, para la sanción de las Constituciones de la nueva Provincia de Tierra del Fuego en 1991 y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires en 1996, que fuera creada luego de la reforma constitucional federal de 1994.

De tal manera que sólo 3 provincias —Entre Ríos, Mendoza y Santa Fé—, de las 23 existentes, no modificaron sus textos constitucionales.

Bajo nuestro punto de vista, este proceso fue notoriamente importante para el constitucionalismo y federalismo argentinos, pues fueron los estados provinciales los que se adelantaron al Estado federal en la modificación de sus leyes supremas. Asimismo, en nuestro libro antes referido, hemos indicado que este periodo de ejercicio de poder constituyente provincial ha sido una de las fuentes ideológicas más trascendentes en la reforma constitucional federal de 1994, confirmándose una vez más la afirmación de Alberdi en el sentido que la parte más rica de nuestro derecho constitucional era el derecho público provincial.

De tal manera que esta explicación nos sirve para sostener que la influencia de la Constitución española de 1978 se hizo sentir primero en el constitucionalismo provincial y luego, por su intermedio, en el federal.

Asimismo y para completar la información al respecto, indicamos que en dicho lapso también fue muy intenso el ejercicio de poder constituyente municipal, ya que mientras en 1983 sólo existía una Carta Orgánica Municipal vigente —la de la ciudad de Santiago del Estero sancionada en 1961—, en la actualidad tenemos más de 110. Como ya veremos, igualmente hubo en este nivel una considerable influencia del régimen municipal español consagrado en la ley suprema de 1978.

2. *Análisis de la influencia de la Constitución española de 1978*

En un trabajo reciente²¹ hemos compartido el análisis efectuado por el distinguido jurista mexicano Diego Valadés sobre la situación actual del constitucionalismo latinoamericano, donde también destaca la influencia del constituyente español de 1978. Creemos que dicho enfoque es igualmente aplicable a este estudio y en consecuencia, nos detendremos en señalar dicha influencia sobre las Constituciones provinciales argentinas en los siguientes aspectos: *a)* en cuanto al procedimiento de adopción y *b)* en cuanto al contenido.

A. En cuanto al procedimiento de adopción

Creemos firmemente en la importancia de los acuerdos políticos como base para el ejercicio de una política constitucional, que debe ser esencialmente arquitectónica en la búsqueda de la legitimidad, como especial valor de naturaleza política y jurídica de una ley suprema.²²

Esto es lo que destaca Valadés, que menciona los siguientes casos en nuestra región, donde se observó el notable ejemplo del proceso español que siguió a la transición del franquismo y que culminara en la sanción del texto constitucional de 1978: *a)* el acuerdo entre los partidos Conservador y Liberal de Colombia, ratificado mediante plebiscito en 1957 y también en dicho país, el proceso de negociación con sectores guerrilleros que posibilitara la reforma constitucional de 1991; *b)* las modificaciones producidas en la Constitución de El Salvador, luego del acuerdo con el Frente Farabundo Martí, en 1991; *c)* el Pacto de Olivos en Argentina, celebrado en 1993 entre los Presidentes de las fuerzas políticas ma-

21 Que hemos titulado “Reflexiones sobre la situación actual y perspectivas de los sistemas políticos y constitucionales en América Latina” y que expusieramos en un Seminario Internacional sobre “Constitución, Estado de derecho y gobernabilidad en Paraguay”, organizado por la Fundación Konrad Adenauer y el Instituto Paraguayo de Derecho Constitucional, en Asunción del Paraguay, los días 22 y 23 de noviembre de 2002 y que está próximo a ser publicado. En dicho trabajo hacíamos referencia al estudio de Valadés, Diego, *La Constitución y el poder. Constitucionalismo iberoamericano del siglo XXI*, que fuera coordinado por Diego Valadés y Miguel Carbonell, México, UNAM, 2000, donde formula esta clasificación, además de destacar la influencia de la Constitución española de 1978 (pp. 139 y ss.).

22 Véase Hernández, Antonio María (h.), *El caso Fayt y sus implicancias constitucionales*, Córdoba, Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba, 2001.

yoritarias del peronismo y del radicalismo, Carlos Menem y Raúl Alfonsín, que sirviera de base a la Reforma Constitucional de 1994, para nosotros la más importante de la historia; *d*) el pacto que sirvió para la conformación del frente político que se opuso al gobierno militar en Brasil y que sirvió para la reforma constitucional de 1988; *e*) con relación a México, indica que se está viviendo un proceso inconcluso de negociación.²³

Sin poder detenernos en una consideración particular de cada uno de los casos en que se ejerció poder constituyente en las provincias argentinas, nosotros destacamos que en general también se puede señalar que en las respectivas Convenciones Constituyentes primaron los grandes acuerdos en materia de política constitucional, que otorgaron la suficiente y necesaria legitimidad a las leyes supremas sancionadas.²⁴

23 *Cfr.* Valadés, Diego, *op. cit.*, nota 21, pp. 142-144. Expresa asimismo el jurista mexicano con respecto a la influencia del ejemplo español: “El punto de arranque de la nueva Constitución española estuvo representado por los pactos de la Moncloa. Si bien estos acuerdos significaron una innovación importante en la vida política de España, la tendencia pactista tenía ya antecedentes relevantes en Iberoamérica. El caso español, no obstante, ha tenido una trascendencia paradigmática en el hemisferio americano, en tanto que demostró la posibilidad de transitar sin violencia de una dictadura a una democracia. Desde luego, los acuerdos de la Moncloa, que despejaron el camino hacia una nueva Constitución, fueron suscritos en circunstancias propicias para el cambio: no había propiamente un enfrentamiento entre el grupo político que ejercía el poder y los demás partidos; se contaba con el liderazgo, políticamente neutral, del monarca; operaba con eficiencia una maquinaria burocrática que garantizaba además, neutralidad política; habían aparecido medios de comunicación que apoyaban el proceso de convivencia y acuerdos; y la primera fase de la transición, significada por la presencia de un nuevo jefe de Estado, se había llevado a cabo a satisfacción, incluso de los grupos y partidos que sostenían históricamente la bandera de la República”, *op. cit.*, nota 21, p. 141.

Con relación a los acuerdos celebrados en América latina, también el autor menciona el Pacto de Punto Fijo de 1958 de Venezuela, que posibilitara la reforma constitucional de 1961 y una estabilidad institucional que se prolongara por varias décadas. En relación a esta cuestión, nosotros advertimos que la Constitución actual de 1999, a diferencia de la anterior, fue el resultado de la imposición de un sector claramente mayoritario como el de Chávez y ello también sirva para explicar la magnitud de los desencuentros políticos e institucionales que se están produciendo.

24 Creemos que se pueden señalar algunos casos en que no hubo búsqueda de consensos, sino de imposición de mayorías circunstanciales, como en la reforma constitucional de la Provincia de Tucumán de 1990, que aprobó el proyecto del partido Fuerza Republicana del general Bussi, así como otras reformas destinadas a establecer la reelección indefinida de los Gobernadores, según proyectos del Partido Justicialista, en las Provincias de Santiago del Estero, Salta, La Pampa y Santa Cruz.

Asimismo y tal como lo sostuviéramos previamente, el constitucionalismo provincial se adelantó al federal y fue primero, además, en seguir el precedente español, como auténtico ejemplo de inteligencia, madurez y prudencia política para conducir un proceso de transición democrática.

La madre patria también nos indicó con su luminosa experiencia el difícil y laborioso camino del restablecimiento del orden constitucional, como base para la vigencia del Estado de derecho, luego de sufrir las respectivas experiencias autocráticas.

En la “tercera ola” democrática —según la denominación de Huntington y donde están incluídas las repúblicas latinoamericanas—, la reforma y modernización de la legislación fundamental de las provincias argentinas producida a partir de 1986, ha ocupado un rol de especial trascendencia, pues sirvió para afirmar nuestro federalismo y consolidar el constitucionalismo social, como lineamientos que después serían profundizados en la reforma de la Constitución nacional de 1994.

Nosotros creemos que en general se puede comprobar que la tarea de las Convenciones Provinciales Constituyentes fue uno de los escasos momentos signados por el ejercicio de política “arquitectónica”, pues desafortunadamente, antes y después de las reformas, ha primado la política “agonal”, con no muy buenos resultados, a juzgar por la magnitud de la crisis que atraviesan nuestros Estados federales y provinciales.

Tampoco podemos dejar de indicar, en este aspecto, que la anomia es una de las características de nuestro subdesarrollo político y jurídico y que en consecuencia, existe un marcado problema de vigencia sociológica de los textos constitucionales que afecta la fuerza normativa de ellos.²⁵

25 Ernesto Garzón Valdés en un trabajo titulado “Derecho y democracia en América Latina” (publicado en la *Revista de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales* de la Universidad Nacional de Córdoba, vol. 7, núms. I y II, 2000), comienza sosteniendo: “Desde el punto de vista de la vigencia de ordenamientos políticamente democráticos y socialmente justos, América Latina sigue siendo el continente del desencanto y de la frustración. Al concluir el siglo XX, buena parte de sus países se encuentran en una situación más deficitaria aún que a comienzos del siglo” (p. 133). Más adelante, el destacado autor indica que la “adopción de un punto de vista interno democrático” y el “establecimiento de una sociedad homogénea” son dos condiciones necesarias para la “plena vigencia de un orden jurídico como el que prescriben las constituciones latinoamericanas” (p. 165). Finalmente expresa que “el problema de la relación entre derecho y democracia en América Latina no reside tanto en la promulgación de nuevas Constituciones sino más bien en la aplicación efectiva de las ya existentes a través de una política jurídica que haga posible el establecimiento de una relación causal entre prescripción normativa y comporta-

B. *En cuanto al contenido*

En este aspecto, lo primero que debe preguntarse es si pudo existir dicha influencia no obstante las diferencias existentes entre los sistemas políticos y constitucionales español y latinoamericanos. Es que no debe olvidarse que aquélla es una Monarquía parlamentaria y éstas son Repúblicas presidencialistas, a lo que hay que sumar los casos de las Federaciones como la nuestra, con formas estatales también diversas.

Esta pregunta fue también respondida por Diego Valadés de manera afirmativa con base en los siguientes argumentos: a) porque los sistemas constitucionales democráticos tienden a ser más parecidos, ya que la preocupación común es la democracia; y b) porque la Constitución española fue tributaria de las de Alemania, Italia, Francia y la republicana de 1931, de la misma manera que las Constituciones latinoamericanas más recientes.²⁶

Es que si bien las Constituciones de Latinoamérica siguieron originalmente el precedente de la ley suprema norteamericana de Filadelfia de 1787, en el siglo XX hubo una cada vez mayor influencia de las cartas fundamentales europeas, ya que se produjo la adopción del constitucionalismo social, que ha sido uno de los rasgos más destacables de las ya citadas de Italia, Francia, Alemania y España.

Esta influencia ha sido más intensa en el caso español, por los especiales lazos que ligan a Iberoamérica y porque ha sido la más cercana y moderna de dichas reformas producidas.

miento humano” (pp. 167 y 168). Por su parte, Carlos Santiago Nino en su conocido libro titulado *Un país al margen de la ley* (publicado por Emecé, en Buenos Aires, 1992) referido a la Argentina, explica desde la filosofía del derecho, la sociología y el derecho cómo la anomia es una de las características más negativas de nuestra sociedad. Nosotros pensamos que desafortunadamente estas penosas realidades también son comunes a otros países de la región.

En igual sentido, en nuestro último libro *Las emergencias y el orden constitucional*, Buenos Aires, Rubinzal-Culzoni, 2002, señalamos estas cuestiones y analizamos en particular cómo las emergencias han servido para violentar el Estado de derecho y la vigencia de los derechos fundamentales en Argentina.

²⁶ Cfr. Diego Valadés, *op. cit.*, nota 21, p. 139. El autor también indica que las Constituciones españolas de 1834, 1837, 1845, 1869, 1876 y 1931 carecieron de repercusión en América Latina, pues las motivaciones de estos países recorrían caminos diferentes, lo que fue diferente con la de 1978, pues en este caso existió en Iberoamérica una preocupación común: la forja de una cultura democrática (p. 139).

En tal sentido, destacamos particularmente la influencia y coincidencia de la ley fundamental española de 1978 sobre las Constituciones provinciales argentinas en los siguientes aspectos.

a. Estado social y democrático de derecho

Todas las provincias de nuestro país se han organizado como Estados sociales y democráticos de derecho, ya sea que sus Constituciones lo expresen así (como la de Córdoba en su artículo 1o.) o no, según lo expresa Pedro J. Frías, que conceptúa a esta forma de Estado “...como la conjunción del Estado de derecho de raíz liberal con el constitucionalismo social, de la libertad con la igualdad, de la propiedad privada con su función social, de la libre iniciativa con la solidaridad, del sistema representativo con la participación popular”.²⁷

Se observa así con nitidez la coincidencia con el artículo 1.1 del título preliminar de la Constitución española de 1978 que prescribe dicha fórmula de organización estatal.

b. Partidos políticos

Se observa también la influencia y coincidencia en este punto fundamental para las democracias constitucionales, ya que el artículo 6o. de la ley suprema española expresa: “Los partidos políticos expresan el pluralismo político, concurren a la formación y manifestación de la voluntad popular y son instrumento fundamental para la participación política. Su creación y el ejercicio de su actividad son libres dentro del respeto a la Constitución y a la ley. Su estructura interna y funcionamiento deberán ser democráticos”; mientras que el artículo 75 de la Constitución de La Rioja dice:

La provincia reconoce y asegura la existencia y personería de los partidos políticos, los que expresan el pluralismo democrático y concurren a la orientación, formación y manifestación de la voluntad popular. A tal fin deberán obligatoriamente organizar las escuelas de formación de dirigentes. A los partidos políticos les incumbe en forma exclusiva la nominación de candidatos para cargos electivos y el Estado garantiza su libre funcionamiento dentro

27 Cfr. Frías, Pedro José, “Principios y declaraciones”, en Frías *et al.*, *Las nuevas Constituciones provinciales—Catamarca Córdoba Jujuy La Rioja, Río Negro, Salta, San Juan, San Luis, Santiago del Estero—*, Buenos Aires, Depalma, 1989, p. 5.

del territorio provincial, por el solo hecho de su Constitución, sin injerencia estatal o cualquier otra en su vida interna y su actividad pública. Los partidos políticos tendrán libre acceso a los medios de difusión y comunicación social, en las condiciones que la ley determine. Su organización interna responderá a principios democráticos y deberán rendir cuentas públicamente sobre el origen de sus fondos.

También tienen similares disposiciones las Constituciones provinciales de Córdoba, artículo 33; Jujuy, artículos 92 a 95; Salta, artículos 52 y 53; San Juan, artículo 48; San Luis, artículo 96 y Santiago del Estero, artículo 95.

c. Relaciones con la Iglesia católica

En este punto, en el constitucionalismo provincial argentino se han observado distintas posiciones, que ubican en un extremo a las cartas que establecían que la religión católica era la religión oficial del Estado y en el otro extremo, a las que prescribían un Estado laico. Más allá del debate sobre la constitucionalidad de estas disposiciones, en razón que el artículo 2o. de la Constitución nacional prescribe que “El Gobierno Federal sostiene el culto católico apostólico romano”, en la nueva etapa de reforma de Constituciones provinciales se aprecia la influencia de la Constitución española que en su artículo 16.3 se refiere a una “relación de cooperación con la Iglesia católica”.

En efecto, así lo consignó el artículo 6o. de la Constitución de la Provincia de Córdoba:

La Provincia de Córdoba, de acuerdo con su tradición cultural, reconoce y garantiza a la Iglesia Católica Apostólica Romana el libre y público ejercicio de su culto. Las relaciones entre ésta y el Estado se basan en los principios de autonomía y cooperación. Igualmente garantiza a los demás cultos su libre ejercicio, sin más limitaciones que las que prescriben la moral, las buenas costumbres y el orden público.²⁸

d. Derechos fundamentales

También en esta materia tan importante se aprecian las influencias y coincidencias.

28 Tuvimos el honor de participar en la Convención Provincial Constituyente de la Provincia de Córdoba, que efectuó la reforma total de 1987, integrando su Comisión de Redacción.

La Constitución española de 1978 ha efectuado una notable definición de personalismo humanista y de inserción en el derecho internacional de los derechos humanos en su artículo 10, que reza:

1. La dignidad de la persona, los derechos inviolables que le son inherentes, el libre desarrollo de la personalidad, el respeto a la ley y a los derechos de los demás son fundamento del orden político y de la paz social.

Las normas relativas a los derechos fundamentales y a las libertades que la Constitución reconoce se interpretarán de conformidad con la Declaración Universal de Derechos Humanos y los tratados y acuerdos internacionales sobre las materias ratificados por España.

Posteriormente ha realizado un amplio reconocimiento de derechos fundamentales y de libertades públicas en los artículos siguientes, que abarcan derechos individuales, políticos, sociales e incluso los llamado de tercera generación en el título I en sus capítulos segundo: “Derechos y libertades” y tercero: “De los principios rectores de la política social y económica”. A su vez, en el capítulo cuarto se ha referido a las garantías de las libertades y derechos fundamentales.²⁹

Como ya lo anticipáramos, no podemos hacer —en razón de brevedad— un examen circunstanciado de la parte dogmática de 20 Constituciones provinciales, donde están consignadas en forma extensa los derechos, deberes y garantías, por lo que sólo nos limitaremos a consideraciones generales. En tal sentido, especialmente aquí existe una profunda influencia y coincidencias entre los textos fundamentales que relacionamos, ya que provienen de una común filosofía política: el humanismo personalista que hace de la dignidad del hombre y de sus derechos el valor esencial a asegurar en el Estado constitucional y democrático de derecho. Asimismo hay una igual inserción en el constitucionalismo social y en su paso posterior: el derecho constitucional de la internacionalización de los derechos humanos.

Recordemos que en este proceso el constitucionalismo provincial argentino se había anticipado al federal, ya que había incorporado normas sobre constitucionalismo social en las reformas de 1927 en la provincia

29 Cuyo análisis excede el marco de este trabajo, pero remitiéndonos para ello a la obra del catedrático de derecho constitucional de la Universidad Complutense de Madrid doctor Francisco Fernández Segado titulada *El sistema constitucional español*, Madrid, Dykinson, 1992, en su capítulo 4 sobre “Derechos y libertades constitucionales”.

de San Juan y de 1933 en la de Entre Ríos, a los pocos años de ocurridos los primeros ejemplos en el derecho comparado, con las leyes supremas de Querétaro, México en 1917, de Weimar, Alemania en 1919 y de 1920 en Austria. Esta tendencia luego se consolidaría en Europa con las Constituciones de Francia, Italia y Alemania, al terminar la Segunda Guerra Mundial y en nuestro derecho público provincial, con el ejercicio de poder constituyente producido entre 1957 y 1966 en las provincias de Neuquén, Río Negro, Santa Cruz, Chaco, Formosa, La Pampa, Misiones, Catamarca, Santa Fé y Santiago del Estero. Finalmente la consagración del constitucionalismo social sería completa con las reformas producidas en las leyes supremas provinciales a partir de 1986 y en la Constitución nacional en 1994. Es entonces en esta última etapa donde se producen estas influencias y coincidencias con la Constitución española de 1978.

En este sentido, véase por ejemplo el Preámbulo de la Constitución de Córdoba, que expresa en forma liminar: “Nos, los representantes del pueblo de la Provincia de Córdoba, reunidos en Convención Constituyente, con la finalidad de exaltar la dignidad de la persona y garantizar el pleno ejercicio de sus derechos;...”, en consonancia con el artículo 10 del texto español que referíamos y que también proclama a la dignidad humana como el principal valor y verdadero fundamento ético del Estado.

Luego, dicha ley suprema clasifica la sección derechos en cuatro capítulos: “Derechos personales”, “Derechos sociales”, “Derechos políticos” y “Asociaciones y Sociedades Intermedias”,³⁰ con un reconocimiento tan amplio como el de la Constitución Española, reafirmando la común inserción en el constitucionalismo social.

Los otros textos constitucionales provinciales legislan en esta materia de manera similar, aunque con particularidades propias, ya que es demasiado escueto el de La Rioja mientras que es muy reglamentarista el de Jujuy.³¹

Asimismo hay otra coincidencia en el avance hacia un derecho constitucional de la internacionalización de los derechos humanos, pues el ar-

³⁰ Para un análisis más detallado nos remitimos a nuestro capítulo de derechos en el libro *La Constitución de Córdoba comentada*, Buenos Aires, La Ley, 2001, del que somos coautores con Pedro J. Frías, entre otros miembros de la cátedra de Derecho público provincial y municipal de la Universidad Nacional de Córdoba.

³¹ También para un análisis de los Derechos en otros textos constitucionales, nos remitimos al capítulo respectivo del que somos autores en el libro, *Las nuevas constituciones provinciales*, citado.

título 10 de la Constitución española antes recordado se correlaciona con el artículo 18 de la Constitución de Córdoba que dispone que todas las personas gozan de los derechos y garantías que “los tratados internacionales ratificados por la República reconocen” y con una Disposición Complementaria que establece que toda edición de la Constitución debe llevar como anexos la Declaración Universal de Derechos Humanos de las Naciones Unidas de 1948 y la Convención Americana sobre Derechos Humanos”, o Pacto de San José de Costa Rica de 1969; con el artículo 11 de la Constitución de San Juan que hace referencia a la Declaración Universal de los Derechos Humanos y que también tiene como anexo el texto de la Convención Americana y con el artículo 11 de la Constitución de San Luis, que menciona explícitamente a la “Declaración Universal de Derechos Humanos y los tratados universales o regionales de derechos humanos ratificados por la Nación”.

Estas tres Constituciones provinciales marcaron el rumbo que después sería afirmado en la Reforma Constitucional Federal de 1994, donde en el artículo 75, inciso 22, se reconoció jerarquía constitucional a 11 instrumentos internacionales de derechos humanos, que integran el bloque federal de constitucionalidad que por cierto debe ser respetado y aplicado por las provincias, en razón de nuestra organización federal.³²

e. Defensor del pueblo

Ya en la parte Orgánica de las Constituciones provinciales se aprecia una influencia y coincidencia sólo en el establecimiento de determinadas instituciones. Es que a diferencia de la parte Dogmática, no existe una común concepción en la organización del poder y del gobierno, ya que como sabemos España es una monarquía parlamentaria y nuestras provincias tienen formas republicanas y presidencialistas.

Entre las instituciones destacamos al defensor del pueblo, denominación que en nuestra lengua corresponde al *ombudsman* de origen sueco, destinado a tutelar los derechos del ciudadano y a investigar los abusos de las autoridades administrativas, como auxiliar del órgano legislativo.

En el derecho público provincial se tuvo entre los antecedentes de derecho comparado a la Constitución española de 1978, que lo prescribió

32 Asimismo tuvimos el honor de integrar la Convención Constituyente Federal, que concretara dicha Reforma Constitucional, desempeñando la vicepresidencia de la Comisión de Redacción.

en el artículo 54 y fue consagrado en las Constituciones provinciales de Córdoba (artículo 124), La Rioja (artículo 144), Río Negro (artículo 167), Salta (artículo 124, inciso 15), San Juan (artículo 150, inciso 21) y San Luis (artículo 235) y en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (artículo 137).

f. Consejo de la Magistratura

Este instituto fue incorporado en el constitucionalismo provincial, con la intención de asegurar una mayor independencia y calidad técnica en el funcionamiento del Poder Judicial.³³ También aquí —como en la posterior Convención Constituyente Federal— uno de los antecedentes más observados del derecho comparado fue la ley fundamental que analizamos, que lo reguló en su artículo 122. El Consejo, con distintas particularidades, fue establecido en las Constituciones provinciales de Buenos Aires (artículo 175), Chaco (artículos 166 y 167), Chubut (artículos 187 a 193) (15), San Juan (artículo 206), Río Negro (artículos 220 a 222), San Luis (artículo 196), Santa Cruz (artículo 128 bis), Santiago del Estero (artículo 165) y Tierra del Fuego (artículos 160 y 161) y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (artículos 115 a 117).

g. Leyes de base

Estimamos que también hubo una influencia en este tema, pues en la Constitución de San Juan se introdujo una clasificación de las leyes, —única en el constitucionalismo provincial argentino— que incluyó las de base, siguiendo el precedente de la Constitución española que se refiere a ellas en los artículos 75, 3, 82. 2o. y 4o. y 83.

El texto sanjuanino, en el artículo 156, inciso 2) define a las leyes “de base o programas legislativos”, como “aquéllas dirigidas a establecer el marco normativo dentro del cual se debe desenvolver la legislación técnica reglamentaria”.

33 Véase al respecto el trabajo de Edgardo Rubén Hughes, “Constitución de la provincia del Chubut, reformada en 1994. Breves reflexiones sobre el Consejo de la Magistratura, su funcionamiento y vías recursivas vinculadas con sus decisiones”, *El Derecho*, 168-953, quien fuera convencional constituyente en la citada Convención y que destacara especialmente la influencia de la Constitución española en este como en otros aspectos.

h. Decretos de necesidad y urgencia

Algunas leyes supremas provinciales como las de Salta (artículo 142), San Juan (artículo 157), Río Negro (artículo 181, inciso 6), Chubut (artículo 156) y La Rioja (artículo 123, inciso 12) y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (artículo 103) facultan al Poder Ejecutivo a dictar esta clase de Decretos, en casos extraordinarios de necesidad y urgencia, que inmediatamente deben ser puestos a consideración de los respectivos órganos legislativos. También aquí, como en el caso del constituyente federal de 1994, uno de los antecedentes más estudiados fue el artículo 86 de la Constitución española que los regula.

i. Régimen municipal

Otra coincidencia se ha producido en el reconocimiento del principio de la autonomía municipal, que fuera consagrado en los artículos 137 y 140 de la ley suprema de España y en el constitucionalismo argentino. En este aspecto, sin poder detenernos en la cuestión,³⁴ las Constituciones provinciales avanzaron en dicho reconocimiento en los sucesivos periodos de ejercicio de poder constituyente —y especialmente en el iniciado en 1986— hasta influir decisivamente en la sanción del artículo 123 de la Constitución nacional, incorporado en la reforma de 1994, que lo estableciera como uno de los requisitos que deben asegurar las provincias en sus respectivas Constituciones para poder gozar de sus autonomías.

Los municipios de nuestro país han sido herederos de los Cabildos coloniales y a partir de allí, existió una particular relación con el régimen municipal español, lo que no obsta a que en determinados periodos, las experiencias hayan sido notablemente disímiles, conforme las vicisitudes de los respectivos regímenes políticos imperantes.

Como no podía ser de otra manera, con la afirmación de la democracia constitucionales y de la descentralización del poder en nuestros países, esta coincidencia ha vuelto a ser destacable.

j. Rol de regiones, provincias y municipios en la integración

Ya en el punto anterior, mencionábamos que se ha producido otra coincidencia fundamental en nuestros regímenes constitucionales en tor-

34 Véase para el desarrollo histórico del municipio y para la autonomía municipal, los capítulos III y VI de nuestra obra *Derecho municipal*, Buenos Aires, Depalma, 1997.

no de la descentralización del poder. Esta es otra de las importantísimas consecuencias de la Constitución española de 1978, que fundamentalmente en el título VIII —ejemplo de agudeza, equilibrio y audacia— modificara la forma de Estado unitaria, para sentar las bases de la descentralización y las autonomías de las comunidades y entidades locales.

Mas allá de los aspectos teóricos, donde señalamos que para nosotros la descentralización es una técnica más acorde con los valores de la democracia, la participación y la eficacia, el acierto de este cambio tan trascendente se comprueba asimismo en el notable grado de desarrollo que hoy se observa en toda España.

Nuestro país tiene en la materia una historia y realidad muy diferentes, ya que siendo federales según mandato constitucional, en el orden de la realidad no pudimos evitar un agudo proceso de centralización, que es otra de las expresiones de la anomia que sufrimos.

No obstante ello, insistimos en señalar que luego de la sanción de 1978 y de la reforma federal de 1994 de los respectivos textos supremos, existe ahora un interés cada vez mayor en el análisis comparativo de ambas experiencias, ya que existe otro común denominador que es la descentralización del poder.

Asimismo, en relación a esto debe agregarse otra coincidencia en el fenómeno de la integración, especialmente de carácter supranacional, como otro rasgo que identifica a ambos órdenes constitucionales.

Es aquí donde nosotros visualizamos otra influencia específica del constitucionalismo español en la correlación de los temas señalados: o sea en el rol de las regiones, provincias y municipios en el proceso de integración especialmente internacional. En efecto, el formidable ejemplo de la Unión Europea debe servir para la consolidación del Mercosur y la modernización y cambio de nuestro derecho público, mediante el ejercicio de mayores relaciones interjurisdiccionales.

En este sentido no debe olvidarse que a la luz de la reforma constitucional federal de 1994, las provincias argentinas están facultadas por el artículo 124 a celebrar convenios internacionales.

Estamos convencidos que este rol de las entidades subnacionales será cada día de mayor importancia, en razón del proceso de globalización en

que estamos inmersos, que nos obliga a profundizar los caminos de la descentralización y de la integración.³⁵

Finalizamos este trabajo reiterando nuestro reconocimiento a la ejemplar Constitución de 1978, expresión paradigmática de la cultura política y jurídica de España.

³⁵ Hemos destinado a este trascendente tema nuestro libro *Integración y globalización: rol de las regiones, provincias y municipios*”, *cit.*, nota 9, donde tuviéramos el honor de ser prologados por el maestro del derecho español Eduardo García de Enterría y al que nos remitimos en razón de brevedad.